Ульяновский государственный университет

Юридический факультет

Кафедра государственного и административного права

Дипломная работа на тему:

**процедура заключения
международных договоров**

Студента 5 курса

**(Вписать здесь !)**

Научный руководитель

старший преподаватель

**(И здесь !)**

Работа сдана

«\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2000 г.

К защите допущена

«\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2000 г.

Рецензент

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Ульяновск**

**2000 г.**

Содержание.

Введение 3

Глава 1. Общие вопросы заключения международных договоров. 5

§1. Стадии заключения международных договоров. 5

§2. Полномочия и уполномоченные сторон в международных договорах. 6

Глава 2. Работа над текстами международных договоров. 11

§1. Согласование текста международного договора путём переговоров. 11

§2. Принятие текста международного договора и его формы. 14

§3. Установление аутентичности текста международного договора и его формы. 15

Глава 3. Выражение согласия государств на обязательность международного договора. 17

§1. Способы выражения согласия. 17

§2. Подписание международного договора. Формы и способы. 17

§3. Ратификация международных договоров. 20

§4. Присоединение к международному договору. Подтверждение участия в международном договоре. 32

§5. Принятие, утверждение международных договоров. 36

§6. Обмен документами и их депонирование. 40

Глава 4. Оговорки в международном праве. 43

§1. Понятие оговорки. 43

§2. Венские конвенции об оговорках. 47

§3. Основные юридические проблемы, возникающие в связи с оговорками. 50

Глава 5. Регистрация и официальное опубликование международных договоров. 59

§1. Депозитарий многосторонних договоров. 59

§2. Регистрация международных договоров. 62

§3. Опубликование международных договоров. 67

Заключение 71

Библиография. 72

Введение.

Развитие внешнеполитической деятельности государств на современном этапе способствует становлению сложной системы международных отношений. С одной стороны, происходит интенсивный рост системообразующих элементов: образование, окончательное оформление новых государств на постсоветском пространстве, функционирование огромного количества международных организаций межправительственного (межгосударственного) и неправительственного характера. С другой стороны, количественно и качественно изменились связи между элементами системы международных отношений. Количественное изменение системообразующих связей в международной сфере проявляется двояко. Старые, отживающие, тормозящие развитие системы международных отношений формы связи (например, юридическая форма связи – колония-метрополия, протекторат, режим капитуляций, кабальные, неравноправные договоры) постепенно вытесняются. При этом они или совсем отмирают, или, претерпевая изменения, по новому объединяют элементы системы.

Вместе с тем на современном этапе научно-технического прогресса появились новые формы международных отношений. Сравнительно недавно по целому ряду вопросов и проблем субъекты международного права практически не вступали в сношения друг с другом. Например, вопросы, касающиеся ядерной физики, квантовой механики, онкологии, кибернетики и даже охраны окружающей среды для многих государств были, в правовом смысле, преимущественно «внутренними», национальными, не имеющими отношения к другим государствам и народам. Сегодня эти вопросы обсуждаются во многих существовавших до этого или специально образованных международных организациях и являются предметом международно-правового регулирования. Практика показывает, что наиболее эффективной формой упорядочивания общественных отношений является правовая форма их регулирования. Международные отношения регулируются международным правом, которое в настоящее время является правом договорным. Международный договор выступает не просто в качестве основного источника международного права, но одновременно является наиболее действенной, удобной формой упорядочивания международных отношений. Международный договор более, чем любая правовая форма, способствует стабильности, прочности, становлению и развитию юридических связей международно-правовой системы.

Длительное время единственным источником права международных договоров являлись обычаи. С появлением ООН и созданием в её рамках Комиссии международного права кодификация права международных договоров стала одной из главных задач, поставленных перед Комиссией. Комиссия разработала проект статей о праве международных договоров, и на созванной под эгидой ООН конференции, состоявшейся в 1968-1969 гг., была принята Венская конвенция о праве международных договоров. Она подчёркивает важную роль международных договоров как средства мирного сотрудничества между государствами независимо от различий их социально-экономических систем, рассматривает самые различные вопросы договорного права, такие, как порядок заключения международных договоров, значение международных договоров для третьих государств, основания недействительности договоров, право на оговорку, закрепляет такие новые моменты, как участие в договоре непризнающих договор государств, право государства на участие в универсальных договорах, порядок разрешения споров, возникающих в связи с применением договоров, функции депозитария и другие важные вопросы международных договоров.

Венская конвенция ООН о праве международных договоров 1986 г. в отличие от Венской конвенции 1969 г., применяемой только между государствами, действует в договорах между государствами и международными организациями, а также между организациями. Она применяется также к договорам, являющимся учредительными актами международных организаций, и к любому договору, принятому в рамках международных организаций. Конвенция регламентирует вопросы, касающиеся этих договоров, о заключении и вступлении их в силу, о порядке принятия оговорок, применении и толковании указанных договоров.

В РФ в соответствии с п.4. ст.15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров России являются составной частью её правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В Конституции 1993 г. закреплён порядок заключения и осуществления РФ международных договоров. Конституционные основы договорной деятельности РФ детально регламентированы в ФЗ «О международных договорах РФ». Этот закон применяется в отношении международных договоров независимо от их вида и наименования.

Все это говорит об огромной важности исследования международной договорной практики, а также договорной практики РФ. Научная разработка проблем теории международного договора, внутригосударственного правового регулирования заключения международного договора приобретает особенно большое значение, не только познавательное, но и практическое.

В настоящей дипломной работе автор рассматривает отдельные аспекты соотношения законодательства РФ и международных договоров, конвенций, сосредотачивая, в основном внимание на вопросах процедурного характера заключения международных договоров в международной правовой практике и, в частности, в РФ. Такая направленность работы позволит глубже уяснить смысл отдельных положений Венских конвенций о праве международных договоров 1969  и 1986 годов, касающихся непосредственно вопросов процедуры заключения международных договоров, и, одновременно, отследить место и роль отечественного законодательства, в частности ФЗ «О международных договорах РФ», в системе глобального правового регулирования международных отношений.

Глава 1. Общие вопросы заключения международных договоров.

§1. Стадии заключения международных договоров.

Заключение международных договоров государствами представляет собой осуществление внешней стороны государственного суверенитета и от­носится к числу основных прав государств.

Заключение международного договора — это сложный процесс, состоящий из ряда последовательных стадий. Его юридическая сущность в большинстве случаев состо­ит, как отмечает Г. И. Тункин, в согласовании «воли го­сударств, результатом которого является соглашение, во­площающееся в нормах договора»[[1]](#endnote-1).

Юристы нередко замалчивают суще­ство процесса заключения международных договоров, сводя его к чисто техническим моментам безотноситель­но к формированию соглашения. Такую попытку сделал, например, Дж.Фицморис в Комиссии международного права ООН при обсуждении проекта статей по праву до­говоров[[2]](#endnote-2).

Французский юрист П.Ретер, отмечая многозначность термина «заключение», считает, что для начала лучше всего взять самое ограниченное определение: «Междуна­родный договор «заключен», когда государства опреде­ленно выразили свою волю быть им связанными». По­скольку речь идет о письменных договорах, то это выражение согласия должно происходить в определенной форме, и документы, в которых оно выражается, должны быть составлены специально для этой цели. В более ши­роком смысле «заключение» означает «совокупность про­цедур с применением «различных документов», посредст­вом которых обосновывается существование международ­ных договоров»[[3]](#endnote-3).

По мнению проф.Талалаева, заключение международных договоров является под­час долгим процессом вследствие сложности объектов до­говоров, природы и числа их участников. Он включает в себя целый ряд конкретных стадий, подстадий и юриди­ческих действий: составление и принятие текста догово­ра, установление аутентичности текста, подписание дого­вора, ратификация и другие способы выражения согла­сия на обязательность договора. Среди них такие, как утверждение, принятие, присоединение, обмен документа­ми, образующими договор. В процесс заключения входят также обмен или депонирование ратификационных гра­мот. Не обязательно, чтобы заключение каждого договора проходило все названные этапы. Это зависит от формы договора и предварительной договоренности сторон. Но всякий международный договор проходит стадии выра­ботки текста и имеет ту или иную форму, в которой вы­ражается согласие государства на обязательность для него договора. Это две основные стадии заключения ме­ждународного договора, которые со своей стороны под­разделяются на более мелкие этапы, или подстадий[[4]](#endnote-4).

Венская конвенция о праве до­говоров 1969 г. определила три стадии заключения договоров (ст.9-11). Первая стадия – принятие текста. Текст принимается по согласию всех участвующих в его составлении, а для многостороннего до­говора — большинством в две трети участников конференции. При­нятие текста не налагает на участников юридических обязательств. Вторая стадия – установление аутентичности текста, которое осуществляется путем подписания, подписания *ad referendum* или парафирования текста договора или заключительного акта конференции, содержащего этот текст. Третья стадия — согласие на обязательность договора, которое может быть выражено подписанием, ратификацией, принятием, утверждением или присоединением в зависимости от порядка, предусмотренного в самом договоре. Право на участие распространяется на все перечисленные стадии. Оно существует независимо от признания государства или его правительства другими участниками. Исключение составляет случай, когда ООН объявляет незаконным режим, установленный в стране в нарушение права народов и наций на самоопределение и представляющий собой режим колониального угнетения. Преце­дентом является серия решений, принятых в период 1965-1979 гг. Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей ООН относитель­но расистского режима в Южной Родезии.

Таким образом, заключение международных договоров – процесс становления договорной нормы международного права и формирования соглашения между государствами, выраженный в ряде последовательных стадий и юридических действий, содержание которых зависит от взаимных интересов, намерений, позиций, законодательства и практики сторон, от существа, предмета, и целей договорённости[[5]](#endnote-5).

Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» в ст.2 определяет заключение международного договора как выражение согласия Российской Федерации на обязательность для неё международного договора. То есть в целом под заключением обычно понимается процесс принятия международного обязательства, но в законе даётся юридически более точное понятие, означающее окончательное принятие договора, т. е. завершающую стадию его заключения.

Необходимо добавить, что государства заключают международные договоры в лице своих высших органов государственной власти и го­сударственного управления. Порядок представительства государства при заключении договоров, определение со­ответствующих органов и их компетенции являются вну­тренним делом государства и регулируются внутригосу­дарственным правом, прежде всего их конституциями. У международных организаций это определяется их ус­тавами.

§2. Полномочия и уполномоченные сторон в международных договорах.

Рассмотрение процедуры заключения международных договоров в литературе обычно начинается с вопроса о выдаче полномочий сторон в международных договорах. И.Синклер и П.Ретер, например, выдачу полномочий относят к первой стадии процесса заключения договоров[[6]](#endnote-6). Полномочия должны предъявляться в начале переговоров.

В полномочиях указываются: фамилия, имя и отчест­во уполномоченного, а также его должность или ранг в тех случаях, когда это необходимо. Далее указывается тот круг вопросов, в отношении которых соответствующее лицо или делегация правомочны осуществлять те или иные действия (например, вести только переговоры или подписать также договор, участвовать в работе конфе­ренций и т.д.). Отдельных полномочий на парафирование не выдается. Оно охватывается полномочиями на ведение переговоров.

Наименование соглашения или договора в полномо­чиях должно строго соответствовать тем названиям ак­тов, которые уже согласованы между сторонами.

В случае, когда делегация уполномочена вести пере­говоры, а соглашение предстоит выработать в ходе пере­говоров, в полномочиях указывается: «... На ведение пе­реговоров и подписание соответствующего соглашения, которое будет выработано в результате этих перегово­ров».

В случаях когда подписание соглашения сопровож­дается оговоркой, она должна быть включена в текст полномочий. Если соответствующая оговорка была сделана пред­ставителем страны при подписании того или иного между­народного договора и он продлевается, то при подписа­нии документов о последующем продлении действия дан­ного международного договора в полномочие представи­теля вписывается та же оговорка, которая была сделана при подписании самого договора.

Согласно Венской конвенции 1969 года (ст.7) следующие лица не нуждаются в полномочиях и считаются представляющими свое государство *ex officio*:

* главы дипломатических представительств — в це­лях принятия текста договора между аккредитующим го­сударством и государством, при котором они аккредито­ваны;
* представители, уполномоченные государствами представлять их на международной конференции или в международной организации или в одном из ее орга­нов, — в целях принятия текста договора на такой кон­ференции, в такой организации или в таком органе.
* главы государств, главы правительств и министры иностранных дел — в целях совершения всех актов, от­носящихся к заключению договора;

Следовательно, последние две категории лиц должны иметь полномочия на подписание договора.

Положения п. 1 и 2 ст.12 ФЗ «О международных договорах РФ» полностью соответствуют сложившейся международной практике: «Президент Российской Федерации как глава государства представ­ляет Российскую Федерацию в международных отношениях и в соответ­ствии с Конституцией Российской Федерации и международным правом ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий. Председатель Правительства Российской Федерации как глава Правительства и министр иностранных дел Российской Федерации в силу своих функций и в соответствии с международным правом ведут перего­воры и подписывают международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий. Федеральный министр, руководитель иного федерального органа ис­полнительной власти в пределах своей компетенции вправе вести перегово­ры и подписывать международные договоры Российской Федерации меж­ведомственного характера без предъявления полномочий. Глава дипломатического представительства Российской Федерации в иностранном государстве или глава представительства Российской Фе­дерации при международной организации вправе вести переговоры в целях принятия текста международного договора между Российской Федераци­ей и государством пребывания или в рамках данной международной орга­низации без предъявления полномочий. »

Таким образом презюмируется, что глава государства, глава правительства и министр иностранных дел таким правом наделены в силу своего должностного положения и служебных функций. Право федерального министра, руководителя иного федерального органа исполнительной власти вести переговоры и подписывать догово­ры межведомственного характера без предъявления полномочий вытека­ет из того, что он несет ответственность за деятельность своего ведомст­ва и может выступать от его имени в силу своего служебного положения.

В отличие от вышеуказанных должностных лиц глава дипломатического представительства РФ в иностранном государстве или глава представительства РФ при международной организации без предъявления полномочий могут только принимать текст договора. На подписание договора посол или глава представительства должны получить полномочия.

Что касается должностных лиц, которые обязаны получить полномочия на ведение переговоров и на подписание международных договоров РФ, такие полномочия предоставляются:

* в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Феде­рации, - Президентом Российской Федерации, а в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации, - Правительством Рос­сийской Федерации. Полномочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформляются от имени Президента Российской Фе­дерации либо от имени Правительства Российской Федерации Министер­ством иностранных дел Российской Федерации;
* в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства Российской Федерации, - Правительством Российской Федерации. Полно­мочия на ведение переговоров и на подписание указанных договоров оформ­ляются от имени Правительства Российской Федерации Министерством иностранных дел Российской Федерации;
* в отношении договоров межведомственного характера - феде­ральным министром, руководителем иного федерального органа исполни­тельной власти.

Термин «полномочия» в комментируемой статье употребляется в двух значениях. Предоставление полномочии Президентом и Правительством озна­чает, что в решении о проведении переговоров и подписании договора, принимаемом в соответствии со ст.11 Закона, указывается, кому кон­кретно поручается вести переговоры и подписывать договор. В россий­ской практике такое поручение чаще дается федеральному органу испол­нительной власти, от которого исходило предложение о подписании, а не конкретному лицу. В этом случае вести переговоры и подписывать до­говор может как федеральный министр или руководитель иного феде­рального органа исполнительной власти, так и один из его заместителей. Это представляется целесообразным, поскольку дает большую гибкость, позволяет, например, не откладывать намеченное подписание из-за бо­лезни или отсутствия по иной причине данного должностного лица. Од­нако поручение провести переговоры и подписать договор может быть дано и конкретному лицу. Причем уполномоченным может быть отнюдь не обязательно руководитель министерства или ведомства, но и другое лицо. Например, если договор РФ заключается в отношении субъекта Федерации, подписать его может должностное лицо данного субъекта Федерации. Предоставление полномочий федеральным министром (ру­ководителем иного федерального органа исполнительной власти) также означает принятие решения о том, кому поручается ведение переговоров и подписание договора межведомственного характера.

Оформление полномочий означает выдачу Министерством ино­странных дел России специального документа, подтверждающего право данного лица вести переговоры и подписывать договор, либо, примени­тельно к межведомственным договорам, выдачу такого документа руко­водителем ведомства.

Основанием для выдачи полномочий МИД является решение, при­нятое Президентом или Правительством в соответствии со ст.11 Закона, в котором указывается, кому поручено вести переговоры и подписать договор. Без такого решения МИД не оформляет полномочия. При этом полномочия могут быть выданы (в зависимости от содержания решения) только на проведение переговоров или на проведение переговоров и подписание договора, или же только на подписание договора.

Полномочия, выдаваемые МИД, оформляются на специальном гер­бовом бланке. Текст полномочий, отпечатанный типографским спосо­бом, гласит: «Министерство иностранных дел Российской Федерации на­стоящим удостоверяет, что Президент Российской Федерации уполномо­чил... » (если полномочия выдаются от имени Правительства, в тексте со­ответственно говорится: «Правительство Российской Федерации упол­номочило... »). Далее впечатываются полностью фамилия, имя, отчество уполномоченного лица, его должность и указывается, на какие действия это лицо уполномочено. Если речь идет о подписании договора, приво­дится полное название. Например, «на подписание Договора между Рос­сийской Федерацией и (название государства), об основах отношений». Если договорные документы еще предстоит согласовать, может быть ис­пользована формула «на проведение переговоров о... и на подписание соответствующего документа».

Полномочия, выдаваемые МИД, подписываются министром либо одним из его заместителей и директором Правового департамента. На них ставится мастичная печать МИД.

При заключении двусторонних договоров участники обмениваются полномочиями (обычно подлинниками), а при многосторонних договорах полномочия сдаются в се­кретариат конференции или организации, где они прове­ряются, или же создается специальный комитет по их проверке. Порядок проверки и условия действительности полномочий определяются правилами процедуры конфе­ренции. Комитет представляет на утверждение конферен­ции свой доклад, в котором констатируется действитель­ность (или недействительность) полномочий представи­телей государств. При заключении двусторонних договоров действительность полномочий может констатировать­ся в преамбуле таких договоров.

Уполномоченные должны действовать при заключении договора строго на основании и в пределах свои полномочий. Любой акт по заключению договора, совер­шенный лицом, на то не уполномоченным или в наруше­ние полномочий, не порождает для государства никаких правовых последствий, если только он впоследствии не будет подтвержден компетентным органом этого госу­дарства.

Уполномоченный должен представлять реально суще­ствующего субъекта международного права или его органы. Советский Союз, а вслед за ним и РФ никогда не признавал действитель­ными полномочия, выданные органами, которые не представляют данное государство в международных отноше­ниях (марионеточными правительствами, свергнутыми монархами, президентами и т.п.). Представители сверг­нутых правительств могут продолжать участие в перего­ворах о заключении договора лишь в том случае, если они получают полномочия от нового правительства.

В неотложных случаях могут выдаваться временные полномочия, направленные клерной телеграммой, при этом в конце телеграммы указывается, что «подлинные полномочия будут представлены дополнительно».

От полномочий нужно отличать инструкции уполномо­ченным. Инструкции определяют позицию уполномочен­ных по обсуждаемым вопросам. Это внутренний документ делегации, и обычно до сведения других участников он официально не доводится. Поэтому договор, заключен­ный в нарушение инструкций, не теряет своей юридической действительности и значения. В ст.47 Венской кон­венции о праве международных договоров говорится об инструкциях: «Если правомочие представителя на выра­жение согласия государства на обязательность для него конкретного договора обусловлено специальным ограни­чением, то на несоблюдение представителем такого огра­ничения нельзя ссылаться как на основание недействи­тельности выраженного им согласия, если только другие участвовавшие в переговорах государства не были уве­домлены об ограничении до выражения представителем такого согласия».

Глава 2. Работа над текстами международных договоров.

§1. Согласование текста международного договора путём переговоров.

Выработка согласованного текста международного договора является первой обязательной стадией в про­цессе заключения соглашения. В эту стадию в качестве подстадий входят также принятие текста международно­го договора и установление его аутентичности.

Основным методом подготовки такого текста являют­ся переговоры между договаривающимися государства­ми. Важную роль здесь играет договорная инициатива государства, хотя она, как и выдача полномочий, будучи односторонним актом, не может быть самостоятельной стадией заключения международного договора.

Современное международное право устанавливает оп­ределенные принципы, которые должны соблюдаться во время переговоров по заключению международных договоров, чтобы эти переговоры дали положительные ре­зультаты. К ним относятся: принцип равноправия сторон. недопустимость дискриминации в приглашении заинтересованных участников, недопустимость диктата и вме­шательства во внутренние дела, гласность.

Если договор подготавливается в обстановке неравно­правия, неуважения суверенитета партнера по перегово­рам, а тем более оккупации его территории, то такой до­говор и по содержанию будет неизбежно носить неравно­правный характер. Государство, если, конечно, оно не является агрессором, вправе отказаться от переговоров в таких условиях. Так, правильно поступили арабские госу­дарства, отказавшись вести переговоры о перемирии с Израилем в условиях оккупации им арабских территорий. В связи с переговорами между правительствами ГДР и ФРГ в марте 1970 года правительство ГДР заявило, что «равноправные переговоры могут состояться лишь в том случае, если обе стороны признают друг друга в каче­стве суверенных субъектов международного права[[7]](#endnote-7)».

Международная практика выработала три основные формы подготовки согласованного текста международного договора: обычные дипломатические каналы, международные конференции и международные организации. Как правило, текст договора составляется одним из этих способов. Но бывают случаи, когда один и тот же дого­вор в процессе подготовки проходит все три формы.

Обычными дипломатическими каналами являются по­стоянные дипломатические представительства договари­вающихся государств. Через них ведутся предваритель­ные переговоры, обмен мнениями по основным пунктам проекта будущего двустороннего договора (реже много­стороннего). Они осуществляются путем нотной пере­писки и устных бесед с соответствующими памятными за­писками и меморандумами. Двусторонние переговоры могут вестись посредством посылки специальных делега­ций (миссий).

Каждая сторона выставляет свои предложения, свой проект договора. В ходе переговоров они постепенно, в результате компромиссов, взаимных уступок, согласовываются. Появляется единый согласованный текст между­народного договора. С проектом договора может высту­пить и одна сторона. Тогда он может быть положен, с со­гласия других участников, в основу обсуждения. Однако и в этом случае в ходе переговоров идет процесс согла­сования воль их участников, рождается один согласован­ный проект договора.

Подготовке проектов важных международных дого­воров часто предшествует так называемая предваритель­ная договоренность по принципиальным вопросам. Так, перед заключением Варшавского Договора между его будущими участниками в марте 1955 года были проведе­ны консультации. Предварительная договоренность мо­жет фиксироваться в совместных заявлениях и коммюни­ке о результатах переговоров. Иногда заключенный до­говор, как уже говорилось, содержит обязательство сторон заключить на его основе какой-либо другой договор. Известны случаи, когда обмен мнениями о содержании важного договора осуществляется путем обмена письмами между главами правительств или государств.

Второй важной формой подготовки согласованного текста международного договора являются международ­ные конференции полномочных представителей госу­дарств. Особенность этой формы состоит в том, что ей предшествует предварительная организационная подго­товка, а процесс заключения договора подчинен четким правилам процедуры, принимаемым на конференции.

Несмотря на техническую природу правил процедуры, они имеют важное значение для успешной работы конференции и для выработки приемлемого для всех участников текста международного договора. Поэтому в международной практике известно немало случаев, когда вопросы процедуры международных конференций оказывались объектом острых политических споров, которые в конечном счёте влияли на результаты работы международных конференций.

Исходя из основных принципов международного права, процедура деятельности конференции должна отвечать следующим требованиям:

* обеспечивать равенство всех участников на всех стадиях работы конференции (включая равенство при определении круга вопросов, подлежащих обсуждению, а также равный долг всех сторон идти на взаимные уступки и компромиссы);
* охранять права и достоинства всех государств, принимающих участие в обсуждении вопросов, должным образом учитывать их интересы;
* гарантировать наиболее демократичные формы обсуждения вопросов;
* содействовать согласованию точек зрения всех участников конференции на основе полной добровольности;
* исключать всякую возможность диктата одних государств по отношению к другим.

Конференции лишь тогда могут решить успешно задачу выработки международных договоров, когда строго соблюдены все перечисленные требования. На международных конференциях, как правило, вырабатываются либо мирные договоры, либо договоры, охватывающие значительное число государств. Такие международные конференции чаще всего созываются с целью создания международных административных союзов, международных организаций, выработки конвенций по вопросам права войны и т.д. Так, например, 21. 04. 1949  в Женеве была созвана дипломатическая конференция, которая выработала и 12. 09. 1949  приняла Конвенции «Об обращении с военнопленными», «О защите гражданского населения во время войны».

Современная международная практика выработала и такую форму международных конференций, как совеща­ния на высшем уровне государств и правительств заин­тересованных государств. Большое положительное зна­чение непосредственных переговоров руководящих госу­дарственных деятелей было с убедительностью продемонстрировано во время Тегеранской, Крымской и Потсдам­ской конференций СССР, США и Англии, в ходе кото­рых были заключены важные соглашения, направленные на разгром фашизма и определившие основы послевоен­ного устройства мира.

Особым видом международной конференции являются переговоры по заключению договора с участием третьих государств. Такой была Ташкентская конференция 1966 года руководителей Индии и Пакистана. В перего­ворах между ними активное участие принимал Председа­тель Совета Министров СССР А. Н. Косыгин, который во многом содействовал выработке известной Ташкентской декларации о мирном разрешении индо-пакистанского конфликта[[8]](#endnote-8).

Все большее распространение в международной прак­тике получает разработка текстов международных дого­воров в международных организациях. Проекты догово­ров, которые носят особо сложный или специальный ха­рактер, подготавливаются международными органами, в частности органами ООН. В соответствии с уставом, ООН ставит перед собой цель «быть центром для согласования действий наций» в решении важнейших международных вопросов. Очевидно, что в достижении этой цели важную роль должны играть усилия ООН по выработке международных соглашений, которые путём согласования интересов многих государств были бы направлены на решение важнейших международных вопросов. В частности, в п. 3. ст.62 Устава говорится: «Совет уполномочивается подготавливать для представления Генеральной Ассамблее проекты конвенций по вопросам, входящим в его компетенцию». Для рассмотрения подробнее вопросов Экономический Социальный Совет вправе созывать международные конференции[[9]](#endnote-9).

За прошедшие после создания ООН годы в соответствующих органах этой организации были выработаны проекты некоторых конвенций. Так, проект договора о прин­ципах деятельности государств в космическом простран­стве вначале разрабатывался юридическим подкомитетом Комитета ООН по космосу, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и пакты о правах человека — Комиссией по правам человека, кон­венции, кодифицирующие международное право, — Ко­миссией международного права ООН. В ООН разраба­тывались такие важные конвенции, как Конвенции по предупреждению и борьбе с геноцидом и апартеидом, Конвенция о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества, До­говор о нераспространении ядерного оружия и др. Неко­торые из них предварительно составлялись Секретариа­том ООН.

Окончательное согласование текстов указанных дого­воров проходило на Генеральной Ассамблее ООН. Боль­шую работу здесь проводят главные комитеты Генераль­ной Ассамблеи. Получая от вспомогательных и других органов ООН проект международного договора, Гене­ральная Ассамблея решает, если находит заключение до­говора целесообразным, либо созвать специальную кон­ференцию государств для принятия текста договора, ли­бо передает проект договора для обсуждения одному из своих главных комитетов. В этом случае соответствую­щий комитет обсуждает представленный проект, вносит в него необходимые изменения и представляет оконча­тельный текст договора на утверждение Генеральной Ас­самблеи. Так, по решению Генеральной Ассамблеи ООН в 1961 году была созвана конференция для обсуждения представленного Комиссией международного права про­екта статей о дипломатических сношениях, в 1968 — 1969 годах состоялась конференция для обсуждения пред­ставленного Комиссией международного права проекта статей по праву международных договоров, а в 1977 го­ду—конференция ООН по правопреемству государств в отношении международных договоров. В то же время до­говор о принципах деятельности государств в космиче­ском пространстве, подготовленный Комитетом по ис­пользованию космоса в мирных целях, был принят Гене­ральной Ассамблеей после его обсуждения в Первом ко­митете (политические вопросы и вопросы безопасности) Генеральной Ассамблеи. Международные пакты о пра­вах человека, подготовленные Комиссией по правам че­ловека, были приняты Генеральной Ассамблеей после их обсуждения в Третьем комитете (социальные и гумани­тарные вопросы). Конвенция о специальных миссиях, подготовленная Комиссией международного права, была принята Генеральной Ассамблеей после ее обсуждения в Шестом (юридическом) комитете Генеральной Ассамблеи ООН.

Значительную работу по подготовке международных договоров проводят специализированные учреждения ООН. Особенно большое количество конвенций (более 150) подготовлено и принято Международной организа­цией труда. Среди них конвенции о запрещении принуди­тельного труда, запрещении дискриминации в области труда, о продолжительности рабочего времени и отдыха, охране труда подростков и др. Ряд международных конвенций подготовлен ЮНЕСКО, Всемирной организацией здравоохранения, Международной организацией гражданской авиации и др.

Нужно, однако, отметить, что до сих пор не сущест­вует какой-либо унифицированной процедуры разработ­ки международных договоров в рамках ООН или под ее эгидой. Процесс этот различен и зависит от вида разра­батываемого договора. В настоящее время в ООН изу­чается вопрос о методах заключения многосторонних до­говоров, разрабатываемых в рамках ООН, с тем чтобы были приняты меры к усовершенствованию и выбору наи­более целесообразных методов их разработки.

Однако роль ООН не следует переоценивать. Некоторые учёные склонны видеть в деятельности ООН по выработке конвенционных норм зримые признаки высшего правотворчества, стоящего над государствами. ООН рассматривается как надгосударственный орган, осуществляющий международное законодательство. Но на самом деле речь не идёт об ограничениях суверенитета, т. к. ООН лишь оказывает помощь государствам в выработке и заключении международных соглашений. ООН имеет возможность это делать в силу тех полномочий, которые она получила от государств – членов ООН. Поэтому участие ООН в заключении международных соглашений должно рассматриваться как реализация суверенных прав государств в этой области. Подобная реализация прав выгодна государствам, поскольку ООН облегчает международное сотрудничество.

§2. Принятие текста международного договора и его формы.

Принятие текста договора является одним из важных этапов стадии разработки согласованного текста между­народного договора. В Венской конвенции определение этого термина отсутствует. По мнению И.Синклера, этот термин, видимо, означает формальный акт, посредством которого «устанавливаются форма и содержание пред­ложенного договора»[[10]](#endnote-10).

Принятие текста международного договора выража­ется в особой процедуре голосования, посредством кото­рой уполномоченные представители государств высказы­вают свое согласие с формулировками текста договора. Форма принятия определяется как переговорами, так и заранее по соглашению сторон, например, в правилах процедуры международной конференции, на которой раз­рабатывается и принимается текст международного до­говора.

Тексты двусторонних договоров и договоров с неболь­шим числом государств принимаются единогласно всеми участвующими в переговорах государствами. Так был принят, например, Договор об Антарктике на конферен­ции 1959 года, в которой участвовало 12 государств. В прошлом принцип единогласия применялся во всех слу­чаях. В настоящее время в связи с появлением большого числа государств тексты международных договоров на широких международных конференциях стали прини­маться большинством в две трети голосов, если правила процедуры не предусматривают иного, например, про­стым большинством (правила процедуры Белградской конференции по Дунаю 1948 г., Женевской конференции 1949 г. о защите жертв войны, Сан-Францисской конфе­ренции 1951 г. о мирном договоре с Японией)[[11]](#endnote-11).

Многие конференции последних лет, в которых участ­вовали почти все государства мира, принимали тексты договоров 2/3 голосов. Так было на Женевской конферен­ции 1958 года по морскому праву, Венских конференциях 1961 , 1963 , 1969  и 1978 годов по дипломатическому и кон­сульскому праву и праву договоров. Но, во всяком случае, решение любого большинства не обязательно для несо­гласного с ними меньшинства. Учитывая это обстоятель­ство, государства в последнее время все чаще прибега­ют к принципу консенсуса, то есть общему согласию при принятии текста договора без формального голосования, даже на широких международных конференциях. Прин­цип консенсуса применялся на III Конференции по мор­скому праву и на таких международных форумах, как Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе и др. , а также в некоторых международных организациях.

На конференциях принятие текста статей договора проходит в свою очередь несколько стадий: в соответст­вующем комитете, редакционном комитете, а затем на пленарном заседании конференции. Каждая статья (а иногда ее часть) принимается (голосуется) отдельно и только в конце конференции принимается договор в це­лом. Правила процедуры определяют и форму голосова­ния. Обычно оно производится путем поднятия рук. В ва­жных случаях применяется так называемое поименное голосование в алфавитном порядке участвующих в кон­ференции государств, начиная с государства, определяе­мого председателем по жребию. Итоги такого голосования и по договору в целом заносятся в протоколы кон­ференции.

Принятие текста договора, составленного в междуна­родной организации, происходит согласно правилам голосования, применяемого в том ее органе, который принимает договор. Уставы некоторых международных орга­низаций прямо устанавливают процедуру принятия раз­рабатываемых ими договоров. Так, согласно ст.19 Ус­тава МОТ, конвенции о труде принимаются 2/3 голосов присутствующих на конференции делегатов.

Аналогичная процедура принятия текстов междуна­родных конвенций предусмотрена в уставах ЮНЕСКО (ст.IV), ВОЗ (ст.19), ИМО (ст.3) и др. В уставах других международных организаций ниче­го не говорится о процедуре принятия текстов разраба­тываемых ими международных договоров Так, ни в Ус­таве ООН, ни в правилах процедуры Генеральной Ас­самблеи и других главных органов ООН этот вопрос не предусмотрен. Согласно сложившейся в Генеральной Ас­самблее ООН практике, тексты таких договоров прини­маются в соответствии с процедурой голосования, преду­смотренной для постановлений по важным вопросам, то есть большинством в 2/3 присутствующих и участвующих в голосовании (ст.18 Устава ООН).

§3. Установление аутентичности текста международного договора и его формы.

После того как текст договора согласован и принят, становится необходимым каким-то образом зафиксиро­вать, что данный текст является окончательным и не под­лежит изменениям со стороны уполномоченных. Проце­дура, посредством которой принятый текст договора объявляется окончательным, называется установлением ау­тентичности текста. Это особая подстадия в заключении международного договора, ибо всякое правительство, прежде чем взять на себя обязательства по договору, Дол­жно точно знать, каково же окончательное текстуальное его содержание.

Процедура установления аутентичности текста опре­деляется или в самом тексте, или путем соглашения между договаривающимися государствами. Раньше эта подстадия заключения международного договора не выделялась отдельно. Причина состояла в том, что установление аутентичности текста во времени совпадало с подписанием договора. Однако по мере появления новых способов заключения международных до­говоров, в частности в органах и в рамках международных организаций, стало очевидно, что подписание дого­вора выполняет более важную функцию, чем просто уста­новление аутентичности его текста. В то же время появи­лись новые формы установления аутентичности текста договора, не связанные с подписанием его уполномочен­ными.

В настоящее время применяются следующие формы установления аутентичности текста международных до­говоров: парафирование, включение текста договора в заключительный акт международной конференции, на ко торой он был принят, включение текста договора в резо­люцию международной организации и другая согласо­ванная процедура. Кроме того, если после принятия тек­ста международного договора имеет место его подписа­ние, в том числе подписание *ad referendum*, то в этом случае основная его функция, о которой пойдет речь дальше, сливается с функцией уста­новления аутентичности текста. Иначе говоря, в этом слу­чае заключение договора как бы минует этап установле­ния аутентичности текста.

Парафирование — это установление аутентичности текста договора инициалами уполномоченных договари­вающихся государств в свидетельство того, что данный со­гласованный текст договора является окончательным. Па­рафирование может относиться только к отдельным ста­тьям и применяется обычно при заключении двусторон­них договоров. Поскольку оно по существу не является подписанием, так как не выражает согласие государства на обязательность для него международного догово­ра, то специальных полномочий для этой процедуры не требуется. Ее цель более скромная: быть доказательством окончательного согласования текста международно­го договора. После него текст не может быть изменен даже по соглашению между уполномоченными. Парафи­рование позволяет избежать возможных споров и не­доразумений относительно окончательных формулировок положений договора. В этом также заключается его важ­ное значение. Но парафирование не заменяет подписа­ния договора. Случаи, когда парафирование заменяет подписание, чрезвычайно редки.

В последние годы все чаще применяются новые мето­ды установления аутентичности текстов договоров, пре­жде всего многосторонних, к которым, как говорилось, парафирование не применимо. Аутентификация текста здесь нередко принимает форму резолюции какого-либо органа международной организации или подписания текста компетентным представителем организации. На­пример, конвенции, принимаемые конференцией МОТ, подписываются председателем и генеральным директо­ром МОТ (ст.19 Устава МОТ). В этом случае подпись выполняет функцию удостоверения аутентичности приня­того текста (государствами эти конвенции не подписыва­ются).

На международных конференциях тексты принятых договоров часто входят в заключительные акты конфе­ренций в качестве приложений, хотя и не всегда. Но в любом случае подписание заключительного акта кон­ференции не означает согласия с перечисленными в нем договорами, для чего требуется специальная подпись. Подписание заключительного акта означает лишь уста­новление аутентичности принятого конференцией текста международного договора, включенного в этот акт.

Глава 3. Выражение согласия государств на обязательность международного договора.

§1. Способы выражения согласия.

Представители государств, ведущие переговоры, занимаются только составлением текста договора, приня­тием его и установлением аутентичности текста. Все эти действия относятся только к процессу переговоров в от­ношении текста договора, который, как говорилось, со­ставляет первую основную стадию его заключения. Но такие действия, совершенные на этой стадии, в том числе и голоса, поданные представителями за принятие текста договора в целом, не могут рассматриваться как выра­жение согласия государств на обязательность для них са­мого договора. Такая обязательность наступает в резуль­тате изъявления соответствующего согласия государств на обязательность для них международного договора и является второй основной и важнейшей стадией его за­ключения. В свою очередь оно может проходить несколь­ко этапов или подстадий и выражаться в различных фор­мах. Наиболее распространенными из них являются шесть: подписание договора, обмен документами, обра­зующими договор, ратификация, утверждение, принятие и присоединение. Возможны и другие формы выражения согласия, но они применяются реже (ст.11 Венской кон­венции 1969 г.). Завершается эта стадия обменом рати­фикационными грамотами или другими документами или их депонированием, когда таковое предусмотрено в дого­воре.

Положение ст.6 ФЗ «О международных договорах РФ» полностью соответствует сложившейся международной практике: «Согласие РФ на обязательность для неё международного договора может выражаться путём: подписания договора; обмена документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. »

Согласие государства на обязательность для него до­говора может относиться к части последнего, если это разрешено договором или если с этим согласны другие договаривающиеся государства. Отдельные договоры пре­дусматривают такую возможность. Тогда допустимы ча­стичная ратификация, утверждение, присоединение и т.д. Что касается подписания, то некоторые юристы оспари­вают возможность подписания только отдельных ча­стей договора. Венская конвенция 1969  года в ст.17 не делает каких-либо оговорок на этот счет. Кроме того, эта статья предусматривает, что согласие государства на обязательность для него договора может быть альтерна­тивным, если сам договор допускает выбор между аль­тернативными положениями и если при выражении со­гласия ясно указано, к какому из положений это согла­сие относится. Возможность альтернативного согласия встречается в некоторых конвенциях Международной организации труда, в Общем акте о мирном разрешении международных споров, но эта практика не получила широкого распространения[[12]](#endnote-12).

§2. Подписание международного договора. Формы и способы.

Важнейшим способом выражения согласия государ­ства на обязательность для него международного договора является подписание, которое до недавнего времени считалось обязательной стадией его заключения. Однако за последние десятилетия появились договоры, не прохо­дящие стадию подписания. Например, конвенции, при­нимаемые МОТ, ратифицируются государствами без под­писания. Тем не менее оно остается важным этапом за­ключения договора и, может быть, поэтому датой заклю­чения договоров считается день их подписания.

В настоящее время обязанность государств воздержи­ваться после подписания договора от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, нашла подтверж­дение в Венской конвенции о праве международных до­говоров (ст.18) и в договорной практике. В этой связи можно напомнить о резолюции XXI сессии Генеральной Ассамблеи 1966  года «Об отказе государств от действий, затрудняющих достижение договоренности о нераспрост­ранении ядерного оружия», в которой, в частности, говорилось: «Генеральная Ассамблея, принимая во внимание, что, в настоящее время ведутся международные переговоры (т. е. даже до подписания договора.), имеющие целью разработку договора о нераспростране­нии ядерного оружия, и желая создать благоприятную обстановку для успешного завершения этих переговоров, настоятельно призывает государства:

1. Впредь до заключения договора о нераспростране­нии ядерного оружия воздерживаться от всяких дейст­вий, которые могли бы затруднить достижение догово­ренности о нераспространении ядерного оружия.
2. Предпринять все необходимые шаги для скорей­шего заключения договора о нераспространении ядерно­го оружия»[[13]](#endnote-13).

Советский Союз голосовал как за эту резолюцию, так и за упомянутую ст.18 Венской конвенции, выразив тем самым свое положительное отношение к обязанности го­сударств не лишать договор его объекта и цели еще до вступления в силу, в частности после подписания. Это полностью отвечает интересам укрепления мира и разви­тия международного сотрудничества.

В тех случаях, когда международный договор не под­лежит ратификации, утверждению, принятию и т.д. , под­писание:

* закрепляет окончательное согласие государства на обязательность для него этого договора;
* возлагает на государство обязанность воздержи­ваться от действий, которые лишили бы договор его объ­екта и цели (если такое согласие было дано до вступле­ния договора в силу);
* если же договор уже вступил в силу (или вступает вследствие данного подписания), то с момента его под­писания этим государством для него приобретают пол­ную силу все постановления договора.

Подписание международного договора может быть окончательным, или неокончательным, или условным (*ad referendum*).

Подписание договора *ad referendum* делается пред­ставителем под условием, что оно нуждается в после­дующем утверждении правительством, или ратификации, или принятии компетентным органом государства. Одна­ко подписание *ad referendum* является именно подписа­нием, хотя и не окончательным, и поэтому его нужно от­личать от парафирования.

Главные различия между подписанием *ad referendum* и парафированием заключаются в следующем:

1. в то время как подписание *ad referendum* являет­ся способом выражения согласия государства на обяза­тельность для него договора, парафирование, как общее правило, ограничивается установлением аутентичности текста договора и не может быть превращено в оконча­тельное подписание простым подтверждением;
2. подтверждение подписания *ad referendum* имеет обратную силу, то есть делает государство стороной дого­вора с момента подписания *ad referendum;* совершен­ное после парафирования подписание обратной силы не имеет;
3. различия есть и по форме: *ad referendum* не совер­шается постановкой только инициалов, как парафиро­вание, поэтому на подписание *ad referendum* также тре­буются полномочия;
4. подписание *ad referendum* после его одобрения го­сударством становится окончательным со всеми юриди­ческими последствиями, о которых говорилось выше, в то время как после парафирования необходимо подписа­ние.

От подписания *ad referendum* нужно отличать полное подписание. Это подписание является юридическим актом, выражающим волю государства как субъекта международного права. Полное подписание означает, с одной стороны, подтверждение подлинности текста, с другой – явно выраженное согласие сторон с содержанием подготовленного и согласованного текста международного договора. Наконец, полное подписание может иметь значение окончательного акта, придающего международному договору обязательную силу. В соответствии с существующей практикой подписание международного договора придаёт ему юридическую силу в следующих случаях:

* когда в самом договоре содержится такое условие;
* даже если в договоре отсутствует указанное условие, но форма договора или сопутствующие обстоятельства указывают на намерение сторон придать силу договору с момента его подписания.

Возникает вопрос: как быть в тех случаях, когда одна сторона в переговорах имеет полномочие подписать договор с последующей ратификацией, а другая сторона не считает ратификацию необходимым условием. При подобной ситуации возможны два решения:

1. включение в договор общего постановления о порядке вступления договора в силу;
2. избрание каждой стороной процедуры придания договору обязательной силы по своему усмотрению.

В связи с этим один и тот же международный договор может быть одной стороной только ратифицирован, а другой – только подписан. Важно лишь, чтобы каждая из договаривающихся сторон добросовестно выполняла свои договорные обязательства.

Полное подписание, помимо придания договору обязательной силы, может иметь иное значение, когда подписанный договор нуждается в последующем подтверждении – ратификации верховным органом государства. Такое подтверждение имеет особую юридическую природу, отличную от подписания как окончательного акта, придающего международному договору обязательную силу и накладывающего на субъектов определённые обязательства. Подписание, предусматривающее последующее утверждение, не накладывает на участников соглашения договорных обязательств. Оно лишь указывает на желание сторон принять на себя обязательства в будущем в том объёме, который согласован во время переговоров и подтверждён подписями уполномоченных.

Однако в соответствии с установившейся практикой подобное подписание служит юридической основой для того, чтобы каждая из сторон выполняла вытекающий из подписания долг, а именно:

* направляла данный документ соответствующим конституционным властям на рассмотрение и решение вопроса о ратификации и
* воздерживалась до ратификации от каких-либо действий, направленных на умаление значения достигнутого согласия или на дискредитацию постановлений подписанного договора.

Вместе с тем, значение подписания с последующей ратификацией заключается также и в том, что оно создает необходимые предпосылки для ратификации и в известной мере служит рекомендацией принять и одобрить договор для соответствующих высших органов договаривающихся государств.

Подписание двусторонних международных договоров осуществляется на основе принципа альтерната (чередо­вания). В экземпляре двустороннего договора, предна­значенного для данного договаривающегося государства, наименование этого государства, подписи его уполномо­ченных, печати, а также текст договора на языке данного государства помещаются на первом месте. Для подпи­сей первым местом считается место под текстом с левой стороны (в тексте на арабском языке - с правой) или же, если подписи ставятся одна под другой, - верхнее место. На экземпляре договора, предназначенного для другой стороны, подписи ставятся в обратном порядке.

При подписании многостороннего договора подписи уполномоченных ставятся одна под другой в порядке рус­ского, английского или иного алфавита (выбор алфавита делают сами участники). Альтернат является своеоб­разным выражением принципа суверенного равенства го­сударств.

Международный договор может подписываться одно­временно в одном месте всеми государствами, которые приняли участие в переговорах, но может быть открыт для подписания до определенного срока в разное время и даже в разных местах. Так, например, в соответ­ствии со своей принципиальной линией на умень­шение угрозы ядерной войны Советский Союз в мае 1978  года подписал дополнительный протокол II к Дого­вору о запрещении ядерного оружия в Латинской Амери­ке. Форма разновременного подписания многосторонних договоров становится преобладающей в современной до­говорной практике. Многосторонние договоры все чаще в своих заключительных статьях предусматривают их от­крытие для подписания в течение определенного срока[[14]](#endnote-14).

§3. Ратификация международных договоров.

По статистике, примерно две трети договоров, как правило, проходят стадию ратификации. Этим определяется важность института ратификации для международного права.

Институт ратификации в своем историческом развитии претерпел определенные изменения, которые вызывались конкретными социально-экономическими условиями. В де­спотических государствах древности, а также в государ­ствах феодальной эпохи уполномоченные на ведение переговоров о заключении международных договоров высту­пали в качестве личных представителей монархов. В силу этих обстоятельств институт ратификации испытывал на себе влияние личных отношений между руководителем го­сударства и его представителями. Если уполномоченные лица при заключении договора действовали в пределах предоставленных им полномочий, то это означало, что они полностью выполняли волю главы государства. В связи с этим в науке международного права того времени утвердился взгляд, что заключенный в рамках предоставленных полномочий договор подлежит обязательному одобрению главой государства, или, иначе, ратификации верховным органом. Если же уполномоченные превышали свои права и пренебрегали указаниями главы государства, то последний получал неоспоримое право отказаться от ратификации и отклонить представленный проект договора.

Таким образом, ратификация изначально выступала как мера проверки, насколько точно соблюдены и выполнены полномочия. Если договор был заключён с превышением полномочий, то глава государства либо отказывался его одобрить, либо признавал его приемлемым и тем самым одобрял действия своих уполномоченных, совершённые по их личной инициативе. В этой связи в науке международного права, начиная с Гроция, появился взгляд, обосновывающий нератификацию превышением полномочий).

В условиях современной правовой государственности ратификация представляет собой одну из составных частей механизма сдержек и противовесов – у исполнительной власти сосредоточились полномочия на заключение международных договоров, в то время как законодательная власть получила право контроля за деятельностью исполнительной власти, включая контроль за заключением международных договоров. Поэтому институт ратификации стал рассматриваться как мера контроля законодательной власти за властью исполнительной.

Ратификация международного договора – это окончательное его утверждение высшим органом государства (обычно его главой). Она воплощается в двух различных актах: международном (ратификационной грамоте) и внутригосударственном нормативном акте (законе, указе и т.п.), которые соответствуют двум функциям ратификации: международной и внутригосударственной.

Ратификация не является обязательной подстадией заключения международного договора. В Комиссии международного права положение ст.12 первоначального проекта статей о праве договоров, где говорится, что «в принципе международный договор нуждается в ратификации», встретило серьезную критику большинства и не вошло в окончательный проект. Не получило оно поддержки, как мы видели, и на Венской конференции по праву договоров. Тем не менее в тех случаях, когда международный договор подлежит ратификации, эта подстадия является очень важной в процессе его заключения. Так как ратификация делается высшими органами государства, она является наиболее авторитетной формой выражения его согласия на обязательность международного договора.

В соответствии со ст.14 Венской конвенции «Согласие государства на обязательность для него договора выражается ратификацией, если:

* договор предусматривает, что такое согласие выражается ратификацией;
* иным образом установлено, что участвующие в переговорах государства договорились о необходимости ратификации;
* представитель государства подписал договор под условием ратификации;
* намерение государства подписать договор под условием ратификации вытекает из полномочий его представителя или было выражено во время переговоров».

Необходимость сохранения института ратификации определяется не только юридическими, но и политическими соображениями. Ратификация дает возможность еще раз в более спокойной обстановке обдумать содержание международного договора, проконтролировать действия своих уполномоченных, а также подготовить общественное мнение. Иногда дополнительный анализ подписанного договора приводит к отказу государства от его ратификации. Отказ от ратификации не считается нарушением международного права. Так, СССР не ратифицировал Лозаннскую конвенцию 1923  года о режиме черноморских проливов ввиду ее несоответствия интересам СССР[[15]](#endnote-15).

Современная международно-правовая теория в принципе склоняется к признанию права каждого государства на отказ от ратификации заключённого её представителями международного договора. Это нашло свое отражение в ст.7 Гаванской конвенции от 20. 02. 1928 г. , которая гласит: «Отказ ратифицировать договор или формулировка оговорки являются проявлением государственного суверенитета и, как таковые, составляют осуществление права, которое не нарушает ни международных норм, ни этикета. В случае отказа таковой сообщается другим договаривающимся сторонам[[16]](#endnote-16)». В учебнике международного права Мартенса указывается: «С точки зрения международного права отказ от ратификации не считается неправомерным актом[[17]](#endnote-17)».

В литературе, однако, высказываются соображения о том что отказ от ратификации в каждом конкретном слу­чае должен иметь какие-то причины. Ф.Мартенс, например считал что отказ от ратификации допустим и даже необходим, когда:

* представители, участвовавшие в переговорах, превысили свои полномочия;
* парламент не дал согласия на заключение договора;
* существенно изменились обстоятельства;
* подписание трактата было результатом насилия.

Однако, несмотря на встречающуюся необоснованность отказа от ратификации международных договоров, принцип факультативности принятия договоров верховным органом является непреложным правилом современного международного права. Таким же правилом следует считать недопустимость взятия обратно ратификационной грамоты, так как совершение подобных действий подрывает принцип *pacta sunt servanda*.

Очевидно, что необоснованные отказы в ратификации не содействуют развитию международного сотрудничества. Так, например, с момента принятия Конституции США и до 1946 года было отказано в ратификации более чем 100 договорам, а в отношении других 57 она была отложена на неопределенное время. Более 50 лет США не ратифицировали Женевский протокол 1925 года о запрещении применения химического и бактериологического оружия. В августе 1977 года сенат США отказался дать согласие на ратификацию Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, принятой ООН еще в 1948 году. В 1963 году сенат помешал ратификации конвенции 1952 года о политических правах женщин, конвенции МОТ 1957 года об упразднении принудительного труда. В числе нератифицированных США и многими ведущими западными странами – Конвенция 1968 года о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества, пакты о правах человека 1966 года, Международная конвенция 1973 года о пресечении преступления апартеида и наказании за него, Международная конвенция 1965 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации, торговое соглашение с СССР, подписанное США в 1972 году и др. Можно привести ряд других примеров. За время своего членства в МОТ США ратифицировали только 7 из 149 принятых этой организацией конвенций.

Что касается обязанности государства ратифицировать международный договор, то в настоящее время немногим более половины международных договоров вступают в силу по их подписании, остальные вступают в силу с момента их ратификации или обмена ратификационными грамотами. Это находит свое подтверждение в международно-правовой теории , которая отрицает обязательный характер ратификации для каждого договора. Оппенгейм, например, пишет, что международный договор вступает в силу с момента подписания его сторонами[[18]](#endnote-18). Из этого общего правила может быть два исключения:

* ратификация становится необходимой, когда лица, уполномоченные на заключение договора, превысили свои полномочия;
* ратификация осуществляется также тогда, когда глава государства сохраняет за собой право принять или отвергнуть заключенный международный договор.

Другие авторы не признавая ратификацию необходимым условием для придания обязательной силы каждому международному договору, связывают ее применение с важностью и значением для государств того или иного договора. Таким образом, наиболее важные договоры , в большинстве случаев, проходят ратификацию. Другие, менее существенные договоры, не сопровождаются такой процедурой[[19]](#endnote-19).

В целом, ратификации подлежат международные договоры, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации. Остальные договоры и соглашения, не подпадающие под первую и вторую категории, не подлежат ратификации. Международная практика и законодательство большинства государств отрицают необходимость ратификации всех без исключения международных договоров. Фактически международные договоры образуют две большие группы, одна из которых включает в себя договоры, приобретающие обязательный характер с момента их подписания, а другая – договоры, обязывающая сила которых возникает только после ратификации. Учитывая это, некоторые ученые сделали даже попытку определить международно-правовые признаки, по которым можно отнести международно-правовой договор к одной из двух групп. Например, Оппенгейм решает вопрос о необходимости ратификации в зависимости от содержания соглашения. По этому признаку ратификации не подлежат протоколы, обмен нотами, соглашения типа *modus vivendi* и некоторые другие[[20]](#endnote-20).

Ратификацию как международно-правовой акт нужно отличать от одобрения международного договора парла­ментом, правительством и т.д. как акта внутригосудар­ственного права, хотя они и взаимно связаны - без парламентского одобрения глава государства зачастую не имеет права совершить акт ратификации, а если он все же его совершает вопреки конституции, то может встать вопрос о действительности такой ратификации и между­народного договора в целом.

Еще в Конституцию США 1787 года было включено положение, что президент «имеет право с совета и со­гласия сената заключать договоры при условии одобре­ния 2/3 присутствующих сенаторов» (ст.II, разд. 2, п. 2). Во французских конституциях периода буржуазной ре­волюции действительность ратификации также была обу­словлена согласием парламента[[21]](#endnote-21).

В различных государствах процедура ратификации и парламентского одобрения не одинакова. Различен и перечень договоров, которые нуждаются для их ратификации в одобрении парламента Установление всего этого как уже говорилось, является внутренним делом каждого государства, определяется внутренним его правом. Международное право не устанавливает, какие договоры по лежат обязательной ратификации и одобрению.

В большинстве государств в парламентском одобрении нуждаются:

* договоры, требующие изменения законов государства (Австрия, Бирма, Греция, Дания, Италия, Норвегия, Таиланд, Финляндия, Франция, ФРГ и др.);
* мирные договоры. (Гаити, Иордания, Финляндия, Франция и др.);
* договоры о принятии финансовых обязательств (Бельгия, Бирма, Гватемала, Греция, Иордания, Ирландия, Италия, Ливан, Нидерланды, Франция и др.);
* торговые договоры (Бельгия, Греция, Иордания, Ливан, Франция и др.);
* договоры цессии государственной территории или ее изменения (Дания, Иордания, Исландия, Италия, Таиланд, Франция и др.) и т.п. ;
* ряд других договоров, например, союзные (Греция, Иордания и др.), договоры о международных организа­циях (Греция, Франция), об экономическом сотрудниче­стве (Греция), о международном судебном или арбитражном разбирательстве (Гватемала, Италия), о созда­нии военных баз или о проходе иностранных войск через государственную территорию (Гватемала) и т.д.

В литературе по международному праву встречаются утверждения, что ратификация не может быть условной. Из западных юристов такого мнения придерживаются Л. Оппенгейм, Х.Уолдок, Э.Кастрен, С.Цуруока и др. В советской науке такая точка зрения была высказана Ф.И.Кожевниковым и В.М.Шуршаловым. Однако такая позиция не соответствует договорной практике. Эта позиция была подвергнута критике в Комиссии международного права в 1962 году на XIV сес­сии при обсуждении проекта ст.11 первого доклада Х.Уолдока, где предусматривалась недопустимость условной ратификации[[22]](#endnote-22). Многие члены комиссии, в том числе А.Фердросс, М.Ясин, М.Бартош, М. Ляхе и др., выступили против, и положение Х.Уолдо­ка о недопустимости условной ратификации было исключено из проекта. На Венской конференции ООН по праву договоров этот вопрос не возникал, и в Венской конвен­ции о недопустимости условной ратификации ничего не говорится.

В практике государств встречаются два вида услов­ной ратификации:

1. ратификация, данная под отлагательным услови­ем, что она вступит в силу после ратификации договора рядом других государств. Некоторые конвенции о труде ратифицированы рядом государств под таким услови­ем: конвенция 1927 года об импортных и экспортных ограничениях и запретах, конвенция 1931 года об уни­фикации дорожных знаков (в последней это прямо пре­дусматривалось в ст.10);
2. ратификация под отменительным условием — бо­лее редкая форма условной ратификации. Примером мо­жет служить ратификация США Договора об ограниче­нии и сокращении морских вооружений от 22 апреля 1930 г. В ратификационной грамоте США говорилось, что они ратифицируют договор «на условиях, изложенных в решениях сената», а именно при условии, что в нем нет никаких секретных дел, документов или соглашений, ко­торые могли бы изменить содержание договора[[23]](#endnote-23).

Если в первом случае вступление в действие ратифи­кации приостанавливается до наступления отлагательно­го условия, то в последнем случае оно прекращается.

Следует также иметь в виду, что в соответствии с практикой ООН государства могут не признавать участ­ником данного договора государство, которое ратифици­ровало его под условием ратификации договора другими государствами. В то же время можно считать, что совре­менное международное право не запрещает практики условной ратификации, хотя таких случаев немного. В практике РФ случаев условной ратификации до сих пор не было.

От условной ратификации нужно отличать ратифи­кацию с оговоркой (см. разд. 18 гл.V) и частичную ра­тификацию. Возможность последней вытекает из ст.17 Венской конвенции о праве международных договоров в случае, «если это допускается договором или если с этим согласны другие договаривающиеся государства».

Ратификация международного договора вызывает важные юридические последствия. Они могут быть раз­делены на две группы: международно-правовые и внут­ригосударственные. В международно-правовом плане ра­тификация:

1. закрепляет наиболее авторитетно согла­сие государства на обязательность для него ратифициро­ванного им международного договора;
2. если междуна­родный договор не вступил в силу (например, вследствие отсутствия предусмотренного в нем числа ратификаций других государств), то ратификация возлагает на государство, которое ратифицировало договор, обязанность воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели;
3. вводит договор в силу, если дан­ная ратификация образует число ратификаций, которое необходимо по условиям договора для вступления его в силу;
4. если договор уже вступил в силу (или вступает вследствие данной ратификации), то с момента ратифи­кации государство становится полноправным участником договора и для него становятся обязательными постанов­ления договора, если только не предусмотрено иное, на­пример, что он становится обязательным через опреде­ленный срок после обмена или сдачи ратификационных грамот на хранение или что он вступит в силу временно до ратификации. В этом последнем случае ратификация будет иметь обратную силу.

Что касается ратификации международных договоров в России, то Конституция (п. «г» ст.106) включила в перечень принимаемых Го­сударственной Думой федеральных законов, которые подлежат обяза­тельному рассмотрению Советом Федерации, федеральные законы о ра­тификации и денонсации международных договоров. В соответствии с этой нормой Конституции Закон (ст.14) устанавливает, что ратифика­ция международных договоров осуществляется в форме федерального закона. Например, в форме федерального закона были ратифицированы консульские конвенции, заключенные Российской Федерацией с Респуб­ликой Казахстан (от 28 марта 1994 г.), Республикой Узбекистан (от 2 марта 1994 г.), Кыргызской Республикой (от 25 января 1994 г.), с Респуб­ликой Молдова (от 14 июня 1994 г.) [[24]](#endnote-24). Согласно ст.15 закона «О заключении международных договоров» ратификации подлежат международные договоры Российской Фе­дерации:

**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)** 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.

В подпункте «а» сформулировано общее правило, определяющее, что ратификации подлежат международные договоры, исполнение кото­рых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом. Для наиболее полного понимания этой нормы важно учесть положения п. 2 ст.6 Закона, устанавливающие, что решения о согласии на обязательность для РФ международных договоров принимаются ор­ганами государственной власти РФ в соответствии с их компетенцией. Сопоставление подпункта «а» п. 1 ст.15 и п. 2 ст.6 позволяет сделать вывод о том, что согласие на обязательность для РФ международного договора, содержащего иные правила, чем предусмотренные законом (исполнение которого требует изменения действующих или принятия но­вых федеральных законов), может быть дано только в форме федераль­ного закона.

Итак, Закон построен таким образом, что ни Президент, ни Прави­тельство, ни тем более федеральное ведомство не вправе принять реше­ние о согласии на обязательность для РФ международного договора, ус­танавливающего иные правила, чем предусмотренные законом (исполне­ние которого требует изменения действующих или принятия новых фе­деральных законов). Это находит свое подтверждение и в соответствую­щих положениях Конституции, определяющих, что указы и распоряже­ния Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ч. 3 ст.90), а Правительство издает постановления и распоря­жения на основании и во исполнение Конституции, федеральных зако­нов, нормативных указов Президента (ч. 1 ст.115). Что касается феде­ральных ведомств, то они действуют только в пределах своей компетен­ции.

В подпунктах «б», «в», «г», «д» содержится перечень международ­ных договоров, подлежащих обязательной ратификации независимо от того, устанавливают ли они иные правила, чем предусмотренные зако­ном, или нет. Это договоры по вопросам прав и свобод человека и граж­данина, территориального разграничения, основ межгосударственных отношений, обороноспособности, разоружения и контроля над вооруже­ниями, обеспечения мира и безопасности, мирные договоры и договоры о коллективной безопасности, а также договоры об участии в междуна­родных объединениях, если предусматривается передача им осуществле­ния части полномочий РФ или юридическая обязательность решений их органов для РФ.

Круг международных договоров, подлежащих ратификации, суще­ственно расширен по сравнению с Законом 1978 г. и включает наиболее важные с точки зрения государственных интересов договоры. К сожале­нию, существует тенденция к постоянному расширению перечня подле­жащих обязательной ратификации договоров путем принятия новых за­конов, устанавливающих, что все международные договоры по опреде­ленным вопросам или данной категории подлежат ратификации. Такой подход является, во-первых, юридически бессмысленным, так как под­пунктом «а» п. 1 устанавливается общее правило, в соответствии с кото­рым определяется, в каких случаях договор подлежит ратификации, а во вторых - юридически неправомерным, так как расширение перечня меж­дународных договоров, подлежащих обязательной ратификации, возмо­жно только путем изменения самого Федерального закона «О междуна­родных договорах Российской Федерации». По иному обстоит дело, ко­гда в федеральном законе, направленном на регулирование тесно свя­занных с международной деятельностью России отношений, устанавли­ваются вытекающие из контекста закона особенности, позволяющие оп­ределить, в каких случаях договор в данной сфере подлежит ратифика­ции. Исходя именно из этой специфики, соответствующие положения были включены в федеральные законы «О государственных внешних за­имствованиях РФ и государственных кредитах, предоставляемых РФ иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям» (ч. 2, ст.5) и «О порядке предоставления РФ военно­го и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержа­нию или восстановлению международного мира и безопасности» (ч. 2, ст.4).

Одним из самых сложных вопросов, особенно в условиях незавер­шенности процесса формирования в РФ надлежащей законодательной базы, является определение того, подпадает ли данный международный договор под категорию договоров, подлежащих ратификации, или нет. Возникновение такого вопроса может быть обусловлено и включением в договор положения о том, что он вступает в силу после обмена уведом­лениями (с даты последнего уведомления) о выполнении сторонами вну­тригосударственных процедур, необходимых для вступления договора в силу. (К такой формуле участвующие в переговорах государства прибе­гают в том случае, если внутригосударственные процедуры выражения согласия на обязательность для каждого из них договора не совпадают. Например, законодательство одного государства предусматривает необ­ходимость ратификации, в то время как по законодательству другого до­статочно соответствующего решения исполнительной власти. В отно­шении конкретного договора мнения органов законодательной и испол­нительной власти РФ о том, является ли в данном случае надлежащей процедурой ратификация или, например, соответствующее решение Правительства, могут не совпадать. Речь в такой ситуации может идти о типичном случае спора о компетенции на выражение согласия на обяза­тельность для РФ международного договора.

Решение этих вопросов отнесено к полномочиям Конституционного Суда РФ (ч. 3 ст.125 Конституции, подпункт «а» п. 2 ч. 2 ст.3 Фе­дерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»). Соответствующие положения применительно к заключению междуна­родных договоров РФ содержатся в п. 1 ст.34 Закона.

В случае спора между федеральными органами государственной власти по вопросу о праве того или иного органа давать согласие на обязательность для РФ международного договора, любой из участвую­щих в споре органов мог бы передать спор на рассмотрение Конститу­ционного Суда, поставив перед ним вопрос не о соответствии Конститу­ции вступившего в силу для РФ международного договора (что противо­речило бы Конституции), а о праве того или иного органа давать согла­сие на его обязательность для РФ. В случае, если Конституционный Суд примет решение, отрицающее полномочие соответствующего органа да­вать согласие на обязательность для РФ данного международного дого­вора, этот орган обязан предпринять меры в соответствии с условиями самого договора и нормами международного права к прекращению до­говора или его изменению.

Важно подчеркнуть, что в случае спора о компетенции в связи с за­ключением международных договоров РФ любые односторонние, в об­ход Конституционного Суда действия какого-либо органа государствен­ной власти противоречили бы Конституции. Кроме того, такие действия были бы направлены на противопоставление органов законодательной и исполнительной власти и в силу этого неприемлемы, так как субъектом международного договора является государство в целом.

Согласно п. 2 ст.15 закона равным образом подлежат ратификации международные договоры РФ, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации. Включение этого положения в Закон напра­влено на то, чтобы не ограничивать российскую сторону в выборе тако­го наиболее авторитетного способа выражения согласия на обязатель­ность договора, каким является ратификация, с учетом важности дого­вора, пожеланий другой стороны, иных обстоятельств.

Необходимо отметить, что ратификация явно преобладает по срав­нению с другими способами выражения согласия на обязательность для РФ международных договоров в форме федерального закона. Так, в 1994 -1995 гг. было ратифицировано 90 международных договоров, в то время как иными способами в форме федерального закона согласие на обязательность для РФ договора было дано только один раз (присоединение)[[25]](#endnote-25).

Поря­док внесения международного договора в Государственную Думу на ра­тификацию зависит от того, кем было принято решение о подписании договора. Если решение о подписании договора было принято Президентом, то он вносится на ратификацию Президентом (с проектом соответству­ющего федерального закона). Так, Президентом был внесен в Государственную Думу на ратификацию Договор о дружбе и сотрудничестве меж­ду РФ и Республикой Беларусь (распоряжение от 18 мая 1995 г. №227-рп[[26]](#endnote-26)), подписанный в соответствии с распоряжением Президента от 20 ян­варя 1995 г. №27-рп[[27]](#endnote-27).

Если решение о подписании договора было принято Правительст­вом, то он вносится на ратификацию Правительством (с проектом соот­ветствующего федерального закона). Так, Правительством одобрена и представлена в Государственную Думу на ратификацию Конвенция о со­хранении ресурсов минтая и управлении ими в центральной части Бе­рингова моря (постановление от 22 сентября 1994 г. № 1074[[28]](#endnote-28)), подписан­ная на основании постановления Правительства от 11 июня 1994 г. № 658[[29]](#endnote-29).

При этом Правительство вправе в случае необходимости предста­вить Президенту предложение о внесении на ратификацию международ­ного договора, решение о подписании которого было принято Прави­тельством. Такая необходимость определяется Правительством и может быть вызвана как особенностями подписанного договора, так и обстоя­тельствами (внутреннего или внешнего порядка), сложившимися к мо­менту внесения его на ратификацию. С учетом совокупности этих факто­ров Правительство может счесть необходимым заручиться авторитетом Президента и представить ему предложение о внесении на ратификацию договора, решение о подписании которого было принято Правительст­вом.

С учетом того, что в соответствии со ст.11 Закона Президент и Правительство принимают решения о подписании международных дого­воров, предусматривается, что правом внесения в Государственную Думу на ратификацию договоров обладают только Президент и Правительст­во. Что касается других субъектов права законодательной инициативы, упомянутых в ч. 1 ст.104 Конституции, то процедура рассмотрения вно­симых ими законопроектов по вопросу о ратификации международных договоров регламентируется п. 5 комментируемой статьи.

Пункт 2 устанавливает, что предложения об одобрении и внесе­нии на ратификацию международных договоров представляются соот­ветственно Президенту и в Правительство Министерством иностранных дел. Такие предложения представляются МИД самостоятельно либо совместно с другими феде­ральными ведомствами, если договор касается вопросов, входящих в их компетенцию. Эта норма сформулирована с учетом того, что на МИД возложены реализация внешнеполитического курса РФ и контроль за работой других федеральных ведомств в целях обеспечения проведения единой внешнеполитической линии РФ в отношениях с иностранными государствами и международными организациями.

В абзаце втором п. 2 содержится принципиально важное положение, регламентирующее представление предложений о внесении на ратифика­цию международных договоров. В нем устанавливается, что подлежащие представлению Президенту для внесения на ратификацию международ­ные договоры, выполнение которых требует предварительного рассмот­рения их Правительством, представляются в Правительство. Эта норма позволяет обеспечить как всестороннюю оценку финансово-экономичес­ких и иных последствий ратификации договора, так и выполнение выте­кающих из него обязательств, в первую очередь в тех случаях, когда для этого необходимо выделение ресурсов или принятие мер по другим вхо­дящим в компетенцию Правительства вопросам. Например, Президен­том было внесено в Государственную Думу на ратификацию Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между РФ, с одной стороны, и ЕС и их государствами-членами, с другой стороны (распоряжение от 1 декабря 1995 г. № 530-рп[[30]](#endnote-30)), подписанное в соответст­вии с решением Президента. Это Соглашение подлежало представлению Президенту для внесения на ратификацию, однако вопросы, связанные с выполнением Соглашения, требовали предварительного рассмотрения его Правительством. Соответственно указанное Соглашение было вне­сено федеральными ведомствами в Правительство, которое одобрило и представило его Президенту для внесения на ратификацию (постанов­ление от 27 ноября 1995 г. № 1168[[31]](#endnote-31)).

По результатам рассмотрения вопроса о внесении международно­го договора на ратификацию или о представлении международного до­говора Президенту для внесения на ратификацию Правительство прини­мает решение в форме постановления. В первом случае в постановлении речь идет об одобрении и о внесении на ратификацию международного договора, а во втором - об одобрении и о представлении международно­го договора Президенту для внесения на ратификацию. Примерами ре­шений такого рода являются постановления Правительства Российской Федерации от 12 апреля 1996 г. № 443 «Об одобрении и внесении на ра­тификацию Соглашения о товарообороте и производственной коопера­ции в области машиностроения на взаимоувязанной основе»[[32]](#endnote-32) и от 16 ян­варя 1995 г. №61 «Об одобрении и представлении Президенту Россий­ской Федерации для внесения на ратификацию консульских конвенций между Российской Федерацией и государствами-республиками бывшего СССР»[[33]](#endnote-33). Подобным образом принимаются Правительством соответст­вующие решения, касающиеся утверждения, принятия международного договора (п. 4 ст.20 Закона), присоединения к международному догово­ру (п. 4 ст.21 Закона), прекращения или приостановления действия меж­дународного договора (п. 4 ст.36 Закона), в случаях, когда утверждение, принятие договора, присоединение к договору, прекращение или приос­тановление действия договора осуществляются в форме федерального закона.

В п. 4 ст.16 сформулированы требования, предъявляемые к содержанию предложения о ратификации международного договора. Предложение должно содержать заверенную копию официального тек­ста международного договора, обоснование целесообразности его рати­фикации, определение соответствия договора законодательству РФ, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации договора.

О порядке, в соответствии с которым федеральными органами ис­полнительной власти заверяются копии официальных текстов междуна­родных договоров, говорится в распоряжении Президента от 8 сентября 1994 г. №458-рп. Распоряжением установлено, что при внесении Прези­денту или в Правительство предложений о согласии на обязательность для РФ международного договора (ратификация, утверждение, приня­тие, присоединение), а также о временном применении, прекращении или приостановлении действия договора направляется копия официального текста международного договора (при необходимости с официальным переводом на русский язык), заверенная представляющим федеральным органом исполнительной власти[[34]](#endnote-34).

Предложения об одобрении и внесении на ратификацию междуна­родных договоров представляются соответственно Президенту и в Пра­вительство Министерством иностранных дел самостоятельно либо сов­местно с другими федеральными органами исполнительной власти, если договор касается вопросов, входящих в их компетенцию. В таком же по­рядке Министерство иностранных дел вносит предложения об утвержде­нии, о принятии международных договоров в форме федерального зако­на (ст.20), о присоединении к международным договорам, осуществляе­мом в форме федерального закона (ст.21). Самостоятельно или по согла­сованию с другими федеральными органами исполнительной власти, иными органами государственной власти РФ, органами государственной власти соответствующих субъектов РФ представляются Министерством иностранных дел Президенту или в Правительство предложения о пре­кращении или приостановлении действия международных договоров РФ, заключенных от имени РФ и от имени Правительства РФ (ст.36). Копия официального текста международного договора заверяется в та­ких случаях, по общему правилу, Министерством иностранных дел.

Оценка возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации договора включает при необходимости предусмотренное ст.104 Конституции РФ заключение Правительства. Согласно этой нор­ме законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть вне­сены только при наличии заключения Правительства РФ.

Перечень последствий ратификации договора, подлежащих оценке в соответствующем предложении (как и перечень последствий, рассматри­ваемых при представлении предложений, предусмотренных ст.9, 20, 21, 36 Закона), не является закрытым. Иными, требующими учета последст­виями являются, например, последствия экологического характера.

Ратификация международных договоров РФ осуществляется в со­ответствии с Конституцией в форме федерального закона.

Конституция (ч. 1 ст.104) предоставляет право законодательной инициативы наряду с Президентом и Правительством также Совету Фе­дерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, законодательным (представительным) органам субъектов РФ по неогра­ниченному кругу вопросов, а Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду - по вопросам их ведения. Поэтому возникла необходимость регламентировать внесение в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы (кроме Президен­та и Правительства, представляющих международные договоры на ра­тификацию) законопроектов по вопросу о ратификации международных договоров.

Указанные субъекты права законодательной инициативы вправе вносить в Государственную Думу законопроекты по вопросу о ратифи­кации международного договора, если договор еще не вступил в силу для РФ, но подлежит ратификации в соответствии со ст.15 Закона, т. е. иск­лючается возможность внесения законопроекта, предполагающего рати­фикацию уже вступившего в силу для РФ договора, что противоречило бы международному праву, так как договор не может вступить в силу дважды. Кроме того, не предусматривается внесение законопроектов о ратификации договоров, которые не подлежат ратификации и выраже­ние согласия на обязательность которых для РФ входит в компетенцию Президента или Правительства.

В случае внесения указанными субъектами права законодательной инициативы законопроекта по вопросу о ратификации международного договора Государственная Дума направляет внесенный законопроект Президенту для предложений по данному законопроекту. По итогам рас­смотрения законопроекта по вопросу о ратификации международного договора Президент мог бы, очевидно, внести в Государственную Думу на ратификацию соответствующий договор (дать поручение о внесении Правительством) или обосновать несвоевременность его ратификации (по соображениям как внутреннего, так и внешнего порядка).

Порядок действий Государственной Думы при несогласии с дово­дами Президента о несвоевременности ратификации договора не регла­ментируется Законом, однако в любом случае такие действия должны исключать возможность противопоставления органов государственной власти РФ в вопросах заключения международных договоров, так как субъектом международного договора является государство в целом.

Рассмотрение Государственной Думой предложений о ратифика­ции международных договоров осуществляется в соответствии с ее рег­ламентом. Оно включает предварительное обсуждение в комитетах и ко­миссиях Государственной Думы, в том числе с участием уполномочен­ных соответственно Президентом и Правительством представителей. Возможны проведение парламентских слушаний, привлечение экспертов, создание необходимых комиссий. Особая роль в процессе предваритель­ного обсуждения принадлежит комитетам по международным делам и по делам СНГ. По итогам обсуждения ответственный комитет представляет соответствующее заключение и проект федерального закона о ратифика­ции международного договора.

Рассмотрение вопроса о ратификации международного договора и принятие соответствующего решения осуществляются Государственной Думой на своем заседании в таком же порядке, как и по другим законопроектам. Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении, отклонить законопроект, принять закон, а также отсрочить рас­смотрение вопроса о ратификации международного договора.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о ратифика­ции международного договора в течение пяти дней передается на рас­смотрение Совета Федерации. Решение о принятии закона и направле­нии его в Совет Федерации оформляется постановлением Государствен­ной Думы.

Рассмотрение Советом Федерации принятых Государственной Ду­мой федеральных законов о ратификации международных договоров осуществляется в соответствии с регламентом Совета Федерации. Про­цедура предварительного обсуждения закона о ратификации междуна­родного договора в комитетах Совета Федерации во многом аналогична процедуре такого обсуждения в комитетах Государственной Думы. По результатам обсуждения принятого Государственной Думой федераль­ного закона о ратификации международного договора Совет Федерации принимает решение одобрить закон или отклонить его. Такое решение оформляется постановлением Совета Федерации.

Дальнейшие действия палат Федерального Собрания в отношении федерального закона о ратификации международного договора опреде­ляются Конституцией и регламентами палат.

Федеральный закон о ратификации международного договора, принятый Федеральным Собранием, направляется в соответствии с Кон­ституцией Президенту для подписания и обнародования.

На основании федерального закона о ратификации международного договора Российской Федерации Президентом Российской Федерации под­писывается ратификационная грамота, которая скрепляется его печатью и подписью министра иностранных дел Российской Федерации, вслед за чем стороны обмениваются ратификационными грамотами и сдают грамоты на хранение депозитарию.

§4. Присоединение к международному договору. Подтверждение участия в международном договоре.

Если государство с самого начала не участвовало в договоре, оно может присоединиться к нему на условиях, в нем предусмотренных. Присоединением другого вида является случай, когда государство, не имеющее права, согласно положениям договора, стать его участником, впоследствии получает такую возможность.

Присоединение – не просто особый способ выраже­ния согласия государства на обязательность для него международного договора или отдельная подстадия в процессе его заключения. Как справедливо заметил В.Ф.Губин, присоединение можно рассматривать как своеобразный способ заключения международных договоров, при котором процесс заключения может расчленяться на ряд стадий или этапов. В этом процессе могут быть различные способы выражения согласия присоединяющегося государства на обязательность для него международного договора, например подписание протокола о присоединении и даже ратификация акта о присоединении к международному договору[[35]](#endnote-35).

Поскольку присоединяющееся государство могло и не участвовать в переговорах или конференции по подго­товке согласованного текста договора, то, исходя из прин­ципа суверенного равенства, по мнению В.Ф.Губина, такое государство вправе претендовать на то, чтобы про­вести предварительные переговоры с первоначальными участниками договора или консультации с его депозита­рием об условиях своего участия в договоре. В этом слу­чае, применительно к присоединяющемуся государству, будет иметь место как бы стадия подготовки и принятия текста договора.

Как уже говорилось, договоры, допускающие при­соединение других государств, называются открытыми. В большинстве своем ими являются общие многосторон­ние договоры. Но и региональные договоры могут быть открыты для участия в них других государств.

Принципиальное значение, на что уже указывалось, имеет открытие для всех государств, независимо от их общественного строя, общих многосторонних договоров, включающее право присоединиться к ним. На Венской конференции по праву договоров поправка Чехослова­кии, предлагавшая закрепить это право, не была принята. Венская конвенция в ст.15 содержит дискриминаци­онные формулы, ограничивающие суверенные права государств участвовать в договорах путем присоединения. Советская делегация голосовала против этой статьи, сделав соответствующее заявление. Так же поступил ряд других делегаций, указав, что общие многосторонние до­говоры должны быть открыты для присоединения всех государств[[36]](#endnote-36).

Если международный договор открыт для присоеди­нения, любое государство может стать его участником в соответствии с предусмотренной в нем процедурой. При этом порядок присоединения должен определяться согла­шением государств, участвовавших в разработке данного договора, в соответствии с принципом суверенного равен­ства всех государств, независимо от их социального строя.

Присоединяясь к международному договору, государ­ства могут делать заявления о непризнании ими присоединившихся государств. В некоторых случаях такие заявления можно расценивать как оговорку, и тогда к ним должны применяться правовые принципы, относя­щиеся к оговоркам. Поскольку, как мы увидим, оговорки не нарушают полноценности со­глашения в многостороннем договоре, указанные заявления не могут повлиять на участие в нем непризнанного государства, ибо современное международное право не знает нормы, требующей общего согласия всех участников договора с оговоркой, чтобы сделавшее ее государ­ство стало субъектом данного договора. Единственным правовым последствием в этом случае будет отсутствие правовых связей по данному договору между присоединяющимся государством и всеми участниками договора.

Раньше различались две формы присоединения обычное и привступление. Последним называлось торжественное присоединение третьего государства к договору, принятием его целиком на равных началах с подписавшими договор государствами. Теперь такого различия не проводится. Присоединяясь, государство просто заявляет о признании обязательности для него данного международного договора, направляя соответствующий документ о присоединении депозитарию.

В прошлом считалось, что присоединение возможно лишь к договору, который вступил в силу. Однако новей­шая договорная практика показывает, что право на при­соединение к договору существует независимо от его вступления в силу. Именно в таком смысле сформулиро­ваны заключительные статьи современных многосторон­них договоров.

Иногда в практике встречаются документы о присо­единении, в которых сказано, что они подлежат ратифи­кации. Если такой акт был послан депозитарию до рати­фикации, то в соответствии с практикой ООН считается, что этот акт свидетельствует лишь о намерении государ­ства присоединиться к договору и лишь после его рати­фикации государство выражает свое согласие стать участником договора. Если же в акте о присоединении ничего не говорится о его последующей ратификации, то Генеральный секретарь включает это государство в число участников договора и уведомляет об этом других его участников. Так получилось с Конвенцией 1954 года по вопросам гражданского процесса, которая предусматри­вала ратификацию присоединений (ст.31). В ноте министра иностранных дел СССР от 17 сентября 1966 г. , в которой уведомлялось о решении правительства СССР присоединиться к конвенции, было указано: «Рассматри­вать данный документ в качестве акта о присоединении Союза Советских Социалистических Республик к упомя­нутой выше Конвенции в соответствии с ее ст.31». Ра­тификации ноты не было[[37]](#endnote-37).

Ст. 21 ФЗ «О международных договорах РФ» в подпункте «а» устанавливается, что в отношении договоров, при­соединение к которым производится от имени РФ, по вопросам, указан­ным в п. 1. ст.15, присоединение осуществляется в форме федерального закона в порядке, определенном ст.17 для ратификации договоров. То есть, если международный договор устанавливает иные правила, чем предусмотренные законом (исполнение договора требует изменения дей­ствующих или принятия новых федеральных законов), или его нормы ре­гулируют вопросы, перечисленные в подпунктах «б», «в», «г», «д» п. 1 ст.15, а из договора следует (иным образом установлено, участники впо­следствии договорились), что стать его участником можно путем присо­единения, то согласие на его обязательность для РФ дается путем присо­единения в форме федерального закона.

Порядок принятия решений о присоединении РФ к международным договорам в форме федерального закона аналогичен порядку, установ­ленному ст.17 для ратификации договоров. Так, в форме федерального закона приняты решения о присоединении РФ к Протоколу 1972 г. о по­правках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 г. [[38]](#endnote-38), Уставу Совета Европы и Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему[[39]](#endnote-39).

Подпунктом «б» устанавливается, что в отношении договоров, при­соединение к которым производится от имени РФ (за исключением тех договоров, присоединение к которым осуществляется в форме федераль­ного закона), решения о присоединении принимаются Президентом, а если соответствующие вопросы относятся к ведению Правительства, - Правительством.

Президентом решения о присоединении РФ к международным дого­ворам принимаются по широкому кругу вопросов. Правительством та­кие решения принимаются только по тем вопросам, которые отнесены к его ведению. Например, Правительством принято решение о присоединении РФ к Конвенции об Организации по морским наукам в северной части Тихого океана (постановление от 3 мая 1994 г. №440[[40]](#endnote-40)).

Решения о присоединении Российской Федерации к международным договорам принимаются Правительством, если присоединение произво­дится: от имени Российской Федерации - к договорам по вопросам, от­носящимся к ведению Правительства (подпункт «б»); от имени Прави­тельства (подпункт «в»).

Постановлением Правительства, например, решен вопрос о присое­динении Российской Федерации к Бернской конвенции об охране лите­ратурных и художественных произведений в редакции 1971 г. , Всемир­ной конвенции об авторском праве в редакции 1971 г. и дополнительным Протоколам 1 и 2, Конвенции 1971 г. об охране интересов производителей фонограмм от незаконного воспроизводства их фонограмм'. Поло­жения этих конвенций, которые могли бы потребовать внесения допол­нений и изменений в российские законы, ко времени принятия этого по­становления уже нашли отражение в Законе Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» 1993 г. Еще один пример правитель­ственного решения о присоединении к международным договорам связан с участием Российской Федерации в конвенциях Совета Европы в облас­ти образования. Правительство приняло предложение Министерства иностранных дел, согласованное с рядом других федеральных органов исполнительной власти, о присоединении Российской Федерации к Ев­ропейской конвенции об эквивалентности дипломов, дающих право на поступление в высшие учебные заведения, от 11 декабря 1953 г. и Прото­колу к ней от 3 июня 1964 г. , а также к Европейской конвенции об акаде­мическом признании документов об университетском образовании от 14 декабря 1959 г.[[41]](#endnote-41)

Присоединение к международным договорам межведомственного характера осуществляется в порядке, предусмотренном для заключения таких договоров. Это означает, что решение о проведении переговоров о присоединении к межведомственному договору принимается Правитель­ством, а решение о присоединении к нему - федеральным министром, ру­ководителем иного федерального органа исполнительной власти, в ком­петенцию которых входят вопросы, регулируемые договором, по согла­сованию с Министерством иностранных дел; Правительство принимает решение о присоединении к межведомственному договору, если соответ­ствующие вопросы имеют важное значение для государственных интере­сов РФ.

От присоединения нужно отличать акт подтверждения государством своего участия в международном договоре. Такое подтверждение становится необходимым, когда по различным причинам, например в случае правопреемст­ва, другие участники договора могут усомниться в уча­стии государства в данном договоре. Так, в 1955 году Советский Союз заявил о признании ратифицированных Россией Гаагских конвенций и деклараций 1899 и 1907 го­дов «в той мере, в какой эти конвенции и декларации не противоречат Уставу ООН, и если они не были измене­ны или заменены последующими международными согла­шениями, участником которых является СССР[[42]](#endnote-42)».

Вскоре после Великой Октябрьской социалистической революции в соответствии с ленинским Декретом о мире Советское государство признало для себя силу или дей­ствие ряда гуманитарных конвенций. Так, Постановле­нием СНК РСФСР от 30 мая 1918 г. были признаны Же­невские и другие конвенции Красного Креста. В 1925 го­ду СССР были признаны: конвенции 1904  и 1906 годов об освобождении госпитальных судов от портовых или иных сборов, Гаагская конвенция 1907 года о примене­нии к морской войне начал Женевской конвенции 1906 го­да; в 1926 году – Брюссельские конвенции 1910 года относительно столкновения судов и оказания помощи и спасания на море, конвенция 1884 года по охране подводных телеграфных кабелей, конвенция 1911 года об охра­не котиков и др.[[43]](#endnote-43)

В 1958 году так же поступила в отношении Гаагских конвенций Германская Демократическая Республика как одно из государств-правопреемников прежней Германии — участника Гаагских конвенций. То обстоятельство что правительство Нидерландов в качестве депозитария учинило опрос других участников конвенций относитель­но участия в них ГДР, ни в какой степени не может из­менить того факта, что Германская Демократическая Республика являлась участником Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов. В 1976 году это участие было вновь подтверждено ГДР с началом действия присоединения 22 декабря 1958 г.[[44]](#endnote-44)

Как видно, вопросы, связанные с подтверждением уча­стия в международном договоре, обычно возникают в связи с правопреемством, поэтому они регулируются не Венской конвенцией 1969 года о праве международных договоров, а Венской конвенцией 1978 года о правопре­емстве государств в отношении международных догово­ров.

В РФ этот вопрос дополнительно урегулирован в ФЗ «О международных договорах РФ». П. 3 ст.1 Закона гласит, что закон распространяется на международные договоры, в которых РФ является стороной в качестве государства-продолжателя СССР. Это понятие является новым в международно-правовой практике. При образовании на месте одного государства нескольких новых говорят о государствах-правопреемниках. Между ними распределяются международные права и обязанности прекратившего существование государства. Применительно к СССР такими правопреемниками являются государства- бывшие союзные республики. Что касается России, то статус правопреемника не мог удовлетворить ни ее, ни другие государства, ни международное сообщество в целом. Поэтому по взаимному соглашению государств за РФ был признан особый статус «государства-продолжателя», в силу которого она заняла в международной системе место СССР, взяв на себя основную массу его прав и обязанностей.

§5. Принятие, утверждение международных договоров.

Принятие международного договора – это особая форма, посредством которой государство выражает в международном плане свое согласие на его обязательность для себя.

В таком понимании принятие международного дого­вора нужно отличать от принятия текста договора, кото­рое было рассмотрено выше. Как уже говорилось, принятие текста договора относится именно к тексту. Голосуя за договор, государства принимают его текст, но не выражают еще согласия с вытекающими из него обязательствами. Принятие обязательств но дого­вору происходит на последующих стадиях процесса за­ключения международного договора, о которых уже го­ворилось (подписание, ратификация и присоединение) и о которых еще пойдет речь дальше.

Выражение «принятие международного договора» — сравнительно новое в международном праве. Однако но­визна здесь скорее терминологическая, чем по существу. Об этом свидетельствует договорная практика государств и тот факт, что одни и те же процессы называются в од­них случаях принятием договора, в других — присоеди­нением к нему. Так, в ст.79 Устава Всемирной органи­зации здравоохранения говорится: «Государства могут присоединиться к настоящему Уставу путем:

* подписания без оговорок в отношении его утверж­дения;
* подписания под условием его утверждения с последующим принятием или
* принятия.

Принятие осуществляется вручением формального документа Ге­неральному секретарю ООН[[45]](#endnote-45)».

Похожие постановления о принятии имеются в конвенции ИМКО (ст.57), Уставе ЮНЕСКО (ст.XV). При­нятие предусмотрено в Уставе МОТ (ст.36). Однако другие многосторонние договоры, в том числе и учредительные акты специализированных учреждений ООН, в таких же случаях говорят о присоединении. Так, в ст.33 конвенции Всемирной метеорологической организации сказано: «Согласно ст.3 настоящей конвенции, присоедине­ние к конвенции происходит путем передачи на хранение Правительству Соединенных Штатов Америки материа­лов присоединения...[[46]](#endnote-46)»

О присоединении говорится также в ст.16 междуна­родной конвенции электросвязи и др.

Во всех указанных случаях термин «присоединение» означает то же, что и «принятие». Это особенно ясно вид­но из Устава ВОЗ, где прямо сказано, что государства могут присоединяться к нему путем принятия.

В других случаях принятие может применяться вме­сто ратификации, когда международный договор по ха­рактеру его объекта и целям не нуждается в ратифика­ции. Этой цели служит формулировка «подписание при условии принятия».

Ввиду разнообразия постановлений конституций раз­личных государств в некоторых случаях, для того, чтобы не ставить в зависимость от них вступление государств в международные договоры, в последних предусматривает­ся или ратификация, или принятие.

В договорной практике встречается еще выражение «принятие договора к сведению». Например, Женевское соглашение 1973 года о прекращении войны и восстанов­лении мира во Вьетнаме и протоколы к нему были тор­жественно приняты и одобрены всеми участниками конфе­ренции в специальном Акте международной конференции по Вьетнаму, в том числе СССР, который, как известно, не был участником этого соглашения и протоколов. Со­гласно ст.3, «стороны, подписавшие настоящий Акт, торжественно принимают к сведению обязательства, взятые на себя Сторонами, подписавшими Соглашение и Прото­колы, строго уважать и неукоснительно выполнять Со­глашение и Протоколы[[47]](#endnote-47)».

Такое «принятие к сведению», хотя оно само по себе, не делает государство участником международного дого­вора, тем не менее придает ему еще больший авторитет и дает дополнительную гарантию соблюдения.

И наконец, некоторые юристы считают, что сущест­вует еще понятие окончательного принятия международ­ного договора, охватывающее любую форму выражения согласия государств на обязательность для них дого­вора.

Следует, однако, иметь в виду, что Венская конвен­ция о праве международных договоров понятия «оконча­тельное принятие договора» не знает.

Термин «утверждение», или «конфирмация», означает окончательное одобрение международного договора пра­вительством или другим органом, если заключение дого­вора относится к его компетенции.

В таком понимании утверждение как форму согласия государства на обязательность для него международного договора нужно отличать от предварительного утверж­дения или одобрения правительством, осуществляемых до ратификации и даже до подписания международного договора. Указанные акты носят внутригосударственный характер и не являются выражением согласия государ­ства на обязательность для него договора.

Утверждение, как и принятие, применяется в тех случаях, когда договор по характеру объекта и цели не нуждает­ся в ратификации. Этот термин часто встречается также в таком сочетании, как «подписание при условии утверж­дения».

Термин «утверждение» применяется также к догово­рам, заключенным международными организациями. В этом случае утверждение осуществляется главными органами международных организаций. Так, на основа­нии Устава ООН Генеральная Ассамблея уполномочена утверждать соглашения, заключаемые Экономическим Социальным Советом со специализированным учрежде­нием об условиях его связи с ООН (ст.63 Устава ООН), а также соглашения об опеке, заключенные между «уп­равляющей властью» (практически это всегда государ­ство-опекун) и ООН (от имени ООН в отношении нестра­тегических территорий здесь выступает Генеральная Ас­самблея).

Утверждение таких соглашений Генеральной Ассамб­леей является окончательным актом, придающим им обя­зательную юридическую силу.

Таким образом, принятие и утверждение выполняют в каждом отдельном случае функции ратификации или при­соединения. Следует добавить, что здесь есть сущест­венные отличия в оформлении указанных актов. По срав­нению с ратификационными грамотами документы о при­нятии и утверждении не имеют такого торжественного вида и четко установленной формы. Это обычно нота или письма, которые подписываются от имени правительства министром иностранных дел и даже его заместителем.

Особым случаем было утверждение (а не ратифика­ция) Президиумом Верховного Совета СССР междуна­родного договора (соглашения об установлении дипло­матических отношений с ФРГ). В указе от 24 сентября 1955 г. об утверждении этого соглашения (оно было офор­млено в виде обмена письмами между Председателем Совета Министров СССР и федеральным канцлером ФРГ) говорилось:

«Рассмотрев предложение Совета Министров СССР об установлении дипломатических отношений между Со­ветским Союзом и Германской Федеративной Республи­кой, Президиум Верховного Совета СССР постановляет:

Соглашение об установлении дипломатических отношений между Союзом Советских Социалистических Республик и Германской Федеративной Республикой, достигнутое в Москве 13 сентября 1955 г. , утвердить[[48]](#endnote-48)».

В отличие от ратификации, оформление и обмен ра­тификационными грамотами в этом случае не предусма­триваются.

В ст.20 ФЗ «О международных договорах РФ» в подпункте «а» устанавливается, что в отношении заключаемых от имени РФ и подлежащих утверждению, принятию международных дого­воров по вопросам, указанным в п. 1 ст.15, утверждение, принятие осу­ществляются в форме федерального закона в порядке, определенном ст.17 для ратификации договоров. Другими словами, если международ­ный договор устанавливает иные правила, чем предусмотренные зако­ном (исполнение договора требует изменения действующих или приня­тия новых федеральных законов), или его нормы регулируют вопросы, перечисленные в подпунктах «б», «в», «г», «д» п. 1 ст.15, а из договора следует (иным образом установлено), что он подлежит утверждению, принятию, то согласие на его обязательность для РФ дается путем ут­верждения, принятия в форме федерального закона.

Порядок принятия решений об утверждении, принятии междуна­родных договоров в форме федерального закона аналогичен порядку, установленному ст.17 для ратификации договоров.

Следует отметить, что решения об утверждении, принятии междуна­родных договоров в форме федерального закона используются в практи­ке РФ достаточно редко. После вступления в силу Закона такие решения пока не принимались. Верховный Совет РФ при вступлении РФ в МВФ, МБРР и МАР принимал в 1992 г. решения о принятии соответствующих соглашений.

В подпункте «б» устанавливается, что в отношении заключаемых от имени РФ и подлежащих утверждению, принятию международных дого­воров (за исключением тех договоров, утверждение, принятие которых производится в форме федерального закона) утверждение, принятие осуществляются Президентом, а если соответствующие вопросы отно­сятся к ведению Правительства – Правительством.

Президентом решения об утверждении, принятии заключаемых от имени РФ договоров принимаются по широкому кругу вопросов, а Пра­вительством - только по тем вопросам, которые отнесены к его ведению. Так, Правительством приняты решения об утверждении Соглашения между РФ и МБРР о Втором реабилитационном займе (постановление от 9 сентября 1995 г. № 914[[49]](#endnote-49)) и о принятии РФ Протокола об изменении пункта 2 статьи Х Международной конвенции о сохранении атлантических тунцов 1966 г. (постановление от 3 мая 1994 г. №439[[50]](#endnote-50)).

Международные договоры, заключаемые от имени Правительства (подпункт «в»), как и международные договоры, заключаемые от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Прави­тельства, могут содержать условие о вступлении их в силу после утвер­ждения, принятия. Утверждение, принятие таких договоров осуществля­ются Правительством.

В ряде случаев утверждение договора осуществлялось Правительст­вом, если в проект договора, предварительно одобренный Правительст­вом, в ходе его окончательного согласования вносились поправки, выхо­дившие за рамки «непринципиальных», а вступление договора в силу увязывалось с выполнением необходимых внутригосударственных про­цедур.

Предварительное одобрение проекта договора Правительством, осуществляемое на основе положений ст.9-11 Закона, не может быть за­менено его «последующим» утверждением, принятием. Принятие (утвер­ждение) как способы выражения согласия на обязательность договора, предусматриваются, по общему правилу, в многосторонних договорах. Другая сторона (в двустороннем договоре) или депозитарий (в много­стороннем) уведомляются об утверждении, о принятии договора нотой или письмом.

Пункт 2 ст.20 ФЗ содержит исключение из правила, установленного под­пунктами «б», «в» п. 1. Президент вправе принимать решения об утвер­ждении, о принятии международных договоров по вопросам, относя­щимся к ведению Правительства, если это вызывается необходимостью (см. комментарий к ст.11).

Утверждение, принятие международных договоров межведомст­венного характера ограничиваются случаями, когда договором преду­сматривается вступление его в силу после утверждения, принятия, и осу­ществляются федеральными органами исполнительной власти, от имени которых они подписаны. Это относится и к тем случаям, когда решение о подписании межведомственного договора принималось Правительством на основании п. 4 ст.11 Закона.

На представление предложений об утверждении, принятии меж­дународных договоров в форме федерального закона распространяется порядок внесения предложений о ратификации международных догово­ров (статья 16). Правительство вправе в случае необходимости предста­вить Президенту предложения о внесении с целью утверждения, приня­тия в форме федерального закона международного договора, решение о подписании которого было принято Правительством. Подлежащие представлению Президенту для внесения с целью утверждения, принятия в форме федерального закона международные договоры, выполнение которых требует предварительного рассмотрения их Правительством, должны быть внесены в Правительство.

Предложение об утверждении (принятии) международного договора в форме федерального закона должно содержать заверенную копию официального текста международного договора, обоснование целесооб­разности его утверждения, принятия, определение соответствия договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий утверждения (принятия) договора, включая при необходимости предусмотренное статьей 104 Конституции заключение Правительства.

В остальных случаях, т. е. когда утверждение (принятие) междуна­родного договора осуществляется не в форме федерального закона, предложения об утверждении (принятии) договора представляются в по­рядке, предусмотренном ст.9 в отношении предложений о заключении международных договоров.

§6. Обмен документами и их депонирование.

Значение обмена или сдачи на хранение актов о ра­тификации, принятии и т.д. заключается в том, что по­средством их сообщается и удостоверяется согласие госу­дарства быть связанным данным международным дого­вором. В договорной практике встречаются три способа фиксирования такого согласия:

* обмен указанными документами;
* сдача их на хранение;
* уведомление о состоявшейся ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

Обмен ратификационными грамотами и другими до­кументами применяется в отношении двусторонних договоров и иногда — многосторонних с небольшим объемом числа государств. В прошлые века, когда общие мно­госторонние договоры не заключались, обмен ратифика­ционными грамотами был единственным способом удо­стоверения для других контрагентов совершенной ратификации.

Обмен ратификационными грамотами производится в месте, указанном сторонами в самом договоре. Обычно это — столица того государства-контрагента, где договор не был подписан. Так, например, в качестве места обмена ратификационными грамотами указана Москва в советско-венгерском Договоре о дружбе, сотрудничестве и вза­имной помощи от 7 сентября 1967 г. , подписанном в Бу­дапеште, в советско-болгарском Договоре о дружбе, со­трудничестве и взаимной помощи от 12 мая 1967 г. , под­писанном в Софии, и др. Интересно отметить, что такие же договоры 1948 года, замененные вышеуказанными в 1967 году, были, наоборот, подписаны в Москве, а ме­стом обмена ратификационными грамотами были соответственно Будапешт и София. Этот своеобразный альтернат также является выражением принципа суверенного равенства государств[[51]](#endnote-51).

Место обмена ратификационными грамотами может быть указано альтернативно, и тогда оно согласовы­вается дополнительно. Это происходит и в случае, когда место обмена не указано в международном договоре. Бы­вают случаи, что в последующей договоренности стороны меняют место обмена, указанное в договоре.

В нашей стране более всего распространена практика обмена нотами или письмами. Обмен нотами осуществляется по линии МИД. Другие ведомства нотную переписку не ведут. Нотами обмениваются, как правило, МИД с посольством соответствующего го­сударства в Москве либо посольство России с внешнеполитическим ве­домством страны пребывания. Однако в практике встречается и направ­ление ноты МИД непосредственно внешнеполитическому ведомству дру­гого государства.

Как правило, используется форма вербальной ноты, т. е. нота соста­вляется от третьего лица. Вербальная нота не подписывается, на ней ста­вятся печать Министерства и дата отправления. Возможно и использо­вание личной ноты, составляемой от первого лица. Однако такая нота адресуется уже не министерству или посольству, а конкретному должно­стному лицу. Она подписывается лицом, от имени которого направляет­ся (обычно министром иностранных дел или его заместителем). На ней ставится дата, но не проставляется печать.

Обменное письмо по форме, по существу, совпадает с личной нотой. Разница лишь в том, что обмен письмами осуществляется не по линии МИД, а другими ведомствами. Обычно обменное письмо составляется от имени руководителя ведомства или его заместителя.

Путем обмена нотами или обмена письмами в основном заключа­ются договоры технического характера, небольшие по объему. Напри­мер, о взаимном отказе от взимания визовых сборов, о безвизовых по­ездках отдельных категорий граждан, об условиях аренды зданий и т.п. Большинство обменных писем укладывается в 1, 5-2 страницы текста.

Нередко путем обмена письмами или нотами уточняются или тол­куются отдельные положения договора. Такой обмен может осуществ­ляться одновременно с подписанием договора либо впоследствии. В та­ком случае чаще всего обменные ноты или письма составляют неотъем­лемую часть самого договора, т. е. не являются самостоятельным документом. Однако обмен нотами или письмами может быть и самостоя­тельным соглашением, дополняющим основной договор.

В основном путем обмена нотами или письмами заключаются дву­сторонние договоры. Но в практике встречаются и случаи обмена доку­ментами, образующими договор, с большим числом участников.

По форме обменные ноты или письма могут быть идентичными по содержанию или представлять собой предложение заключить договор (с изложением его условий) и ответ на это предложение с выражением сог­ласия.

Идентичными по содержанию нотами или письмами обмениваются, как правило, в тот же день. Нередко такие ноты или письма не направ­ляются почтой, а вручаются друг другу лично (чаще всего это приурочи­вается к подписанию других документов). В тексте нот или писем под­тверждается достижение договоренности между двумя государствами (или их правительствами, или ведомствами) по данному вопросу и изла­гаются условия такой договоренности. Каждая сторона составляет ноту или письмо на своем языке, но при этом прилагается неофициальный пе­ревод на язык другой стороны. Тексты должны совпадать полностью, за исключением, разумеется, обращения и подписи.

Обмен документами в форме предложения и ответа на него на прак­тике встречается чаще, чем обмен идентичными документами (хотя со­держание предложения также заранее обговаривается с контрагентом). В таких ноте или письме предлагается от имени своего государства (его правительства или ведомства) прийти к договоренности по данному во­просу и также излагаются ее условия. В заключительной части говорит­ся, что в случае согласия другого государства (правительства, ведомства) с изложенным в ноте данная нота и ответ на нее составят договоренность между двумя государствами (правительствами, ведомствами), вступаю­щую в силу с даты ответной ноты.

Договоренность, оформленная путем обмена документами, образу­ющими договор, может вступать в силу и не со дня обмена. Но в таком случае речь идет не о выражении согласия на обязательность договора, а о предварительной стадии заключения договора (аналогичной подписа­нию под условием ратификации и т.п.).

При заключении многосторонних договоров вместо обмена применяется сдача ратификационных грамот на хранение. Каждое договаривающееся государство сдает свои ратификационные грамоты или другие документы правительству государства-депозитария или междуна­родной организации, которые избраны договаривающимися государствами в качестве депозитария. Их может быть несколько, и тогда процедура сдачи ратификаций на хранение производится в каждом из них. Так, процедура сдачи ратификационных грамот Договора 1968 года о не­распространении ядерного оружия была проведена 5 марта 1970 г. в Москве и Вашингтоне и 6 марта 1970 г. в Лондоне — столицах трех государств-депозитариев СССР, США и Англии. Обмен ратификационными гра­мотами и сдача их и других документов на хранение фиксируются в протоколе. Этот документ подписывается ли­цами, которые совершают обмен или сдачу главами ве­домства иностранных дел или их заместителями, главами дипломатических представительств или лицами, на то специально уполномоченными. Протокол о сдаче или обмене имеет важное доказательное значение. А сам об­мен или сдача на хранение происходят в торжественной обстановке. Об этом сообщается в печати. В особо важ­ных случаях во время такой процедуры присутствуют члены правительства, корреспонденты. Советские газеты подробно освещали процедуру сдачи на хранение рати­фикационных грамот Договора о нераспространении ядерного оружия, которая состоялась в Москве 5 марта 1970 г. в Доме приемов. В этот день в архивы Советского Союза — одного из депозитариев договора — были сданы ратификационные грамоты США, Советского Союза, Югославии, Малайзии и Ямайки. Ратификацион­ную грамоту США, Югославии и Малайзии сдали послы этих государств в СССР, а грамоту Ямайки по по­ручению этой страны — посол Великобритании в Москве. Ратификационная грамота самой Великобритании пила сдана на хранение правительству СССР 29 ноября 1968 г. От имени Советского правительства грамоты при­нял министр иностранных дел СССР. О сдаче на хране­ние этих документов были подписаны протоколы. От име­ни Советского Союза их подписал министр иностранных дел СССР А. А. Громыко, а от имени указанных иност­ранных государств – их послы[[52]](#endnote-52).

При сдаче ратификационной грамоты на хранение го­сударство получает заведенную копию протокола о сда­че; одновременно всем другим участникам договора посылается уведомление о произведенной сдаче и заверен­ная копия протокола об этом. Однако данное уведомле­ние носит чисто информационный характер. Согласие го­сударства на обязательность для него договора вступает в силу с момента депонирования, если иное не преду­смотрено в самом договоре.

Иногда международные договоры предусматривают уведомление о произведенной ратификации, принятии и т.д. В этом случае уведомление можно рассматривать как упрощенную форму обмена соответствующими доку­ментами или сдачи их на хранение. Здесь согласие госу­дарства на обязательность для него международного до­говора устанавливается при получении другими участни­ками договора или депозитарием соответствующего уве­домления (ст.16 Венской конвенции о праве междуна­родных договоров 1969 г.).

Глава 4. Оговорки в международном праве.

§1. Понятие оговорки.

Любой международный договор в принципе может быть заключен в случае совпадения волеизъявлений сторон, участ­вующих в его заключении. Если нет согласий по всем пунк­там договора, нет и самого договора.

При заключении договора между двумя сторонами ре­зультаты расхождения во мнениях по поводу какой-либо статьи скажутся очень скоро, и дело закончится одним из двух: либо оба государства откажутся от мысли заключить договор, либо они начнут переговоры о новом договоре, в котором спорные положения будут отсутствовать.

Если же речь идет о заключении многостороннего до­говора, решение вопроса затрудняется.

Сложность современных международных отношений, раз­личие экономических и политических интересов государств, столкновение этих интересов находят частично свое выражение в том, что в ряде случаев при заключении многосторонних договоров очень трудно выработать единый текст, одинаково приемлемый для всех участников предполагаемого договора.

Установив, что по ряду положений договора нет общей точки зрения, его предполагаемые участники могут пойти по одному из следующих путей:

* Отказаться от намерения заключить договор. Это, ра­зумеется, не решение проблемы;
* Подготовить новую конвенцию, текст которой будет одинаково приемлем для всех.
* Сопоставив различные мнения сторон относительно от­дельных статей конвенции, участники ее могут разделиться на несколько групп, внутри которых будет минимум противо­речий, и заключить соответствующее количество договоров вместо одной общей конвенции. Однако, даже не касаясь вопроса о том, какими договорными нормами будут регулиро­ваться отношения между государствами, вошедшими в раз­ные группы, следует признать, что несколько таких договоров в международном общении обладают меньшей эффектив­ностью, чем одна общая конвенция.
* Участники заключаемого международного соглашения могут, наконец, найти еще один выход из положения: констатировав определенные расхождения, устранить которые в ходе переговоров не удалось, принять договор в том виде, в кото­ром он будет одобрен большинством участников конференции, предоставив государствам, не согласным с каким-либо поло­жением договора, право сделать соответствующие оговорки.

Таким образом, точки зрения государств относительно конкретного договора могут быть очень различны; в принципе принимая его, государства нередко расходятся в деталях.

Отказ из-за этого от намерения заключить договор или сокращение числа его участников нежелательны, в то же вре­мя нельзя заставить государство подписаться под неприемле­мым для него положением договора, поскольку каждое государство суверенно.

Наиболее удобным средством, в значительной степени разрешающим данную проблему, является оговорка, возни­кающая в результате стремления государств согласовать принцип независимости каждой договаривающейся стороны с желанием охватить договором возможно большее число го­сударств.

На всех стадиях выражения согласия на обязатель­ность международного договора, то есть на большинстве стадий его заключения: при подписании, ратификации, принятии, утверждении, обмене нотами или присоедине­нии, - государства вправе делать оговорки.

Оговорка создает новый юридический режим, вносит во взаимоотношения сторон нечто новое, что первоначальным текстом договора не предусмотрено.

Так, например, если из ряда положений договора, заклю­ченного, скажем, 20 государствами, одно положение кем-либо исключается или если какое-либо государство изменяет одно из положений или толкует его несколько отличным от других 19 государств способом, то правовой режим, устанавливаемый договором, не будет единым: между режимом, существующим между каждыми двумя государствами, принявшими договор без оговорок, и режимом, возникшим между любым из 19 го­сударств и государством, заявившим оговорки, будет опре­деленное различие. Создание нового юридического режима является важнейшим признаком оговорки.

В практике заключения многосторонних международных договоров нередко встречаются случаи, когда сам договор устанавливает в дополнение к общему юридическому режиму еще один режим, отличный от первого. Факт заключения многостороннего договора отнюдь не означает, что все госу­дарства-участники имеют одинаковые права и несут одинаковые обязанности.

Нередко в договоре имеется указание о возможности вы­бора его участниками одного из двух режимов, предусматри­ваемых договором. В данном случае права и обязанности участников будут не одинаковыми. Такова, например, Кон­венция о защите литературных и художественных произведе­ний, заключенная в Берлине в 1906 году. Параграф 2 статьи 27 конвенции гласит:

«Государства, подписавшие настоящую конвенцию, могут, во время обмена ратификационными грамотами, заявить, что они на­мереваются в том или ином вопросе оставаться связанными поло­жениями конвенций, которые были ими подписаны раньше[[53]](#endnote-53)».

Пользуясь правом, предоставленным участникам этой статьей, Япония заявила, что в отношении статей 8 и 11 она будет придерживаться порядка, установленного Конвенцией 1886 года. Аналогичное заявление было сделано Норвегией в отношении статей 2, 9 и 18. Эти заявления рассматривать как оговорки нельзя[[54]](#endnote-54).

Выявление признаков оговорки представляет собой далеко не только академический интерес. Оговорка является актом, порождающим ряд юридических последствий (вопрос о согласии партнеров, эффективность возражения и т.д.). Государство может сделать заявление, касающееся уже за­ключенного договора, и заявление это не будет оговоркой.

Эти заявления не влекут за собой никаких юридических по­следствий, и дело не идет дальше внешнего сходства. В лите­ратуре они именуются *fausses reserves*, что можно переве­сти как «лжеоговорка» или «ложно толкуемое понятие оговорки»:

Рассмотрим три таких характерных случая.

1. В первую очередь к этой категории оговорок следует отнести заявления, цель которых—улучшить, если можно так выразиться, текст договора. Они появляются тогда, когда текст договора (уже подписанного и, следовательно, никаким изменениям не подлежащего) недостаточно совершенен и эти несовершенства могут привести к неприятным для государ­ства последствиям.

Наиболее характерным примером является случай, когда в текст договора вкралась ошибка, в исправлении которой заинтересованы одно или несколько государств.

Ошибка может быть исправлена путем составления до­кумента, подписанного всеми государствами, участвующими в договоре, или односторонним заявлением особо заинтере­сованного государства с последующим уведомлением об этом остальных участников договора.

Таким образом, признание в качестве оговорки заявления, сделанного государством с целью внести редакционную по­правку, будет зависеть от того, изменяет ли хоть в какой-либо степени такое заявление правовое положение сторон. Если из­менения нет, нет и самой оговорки.

Этой точки зрения придерживались и представители Со­ветского Союза, когда возникала необходимость в таких заявлениях. Так, например, при заключении Конвенции о взаимной защите от лихорадки «денге», подписанной в Афинах 25 июля 1934 г. , в тексте договора *вместо «Le Comite Central Executif»* (Центральный Исполнительный Комитет) было напечатано *«Le President du Conceil Central Executif»* (Председатель Центрального Исполнительного Комитета).

Заявление СССР, которым была устранена допущенная неточность, ни одной стороной в качестве оговорки не рас­сматривалось[[55]](#endnote-55).

В теории и практике заключения договоров часто встречается так называемая оговорка «*ad referendum*», озна­чающая заявление государства о том, что конвенция должна быть ратифицирована и что она вступит в силу для этого го­сударства только после обмена ратификационными грамотами или сдачи их на хранение депозитарию.

На наш взгляд, такое заявление рассматривать как ого­ворку в собственном смысле этого слова нельзя. В данном случае содержание договора не подвергается никаким изме­нениям, взаимные права и обязанности сторон остаются теми же; речь идет только о моменте вступления договора, в силу и не более того.

3. В отдельных случаях в соответствующем заявлении момент вступления договора в силу государство связывает с каким-то внешним фактором. Так, например, в ратифика­ционной грамоте Германии в отношении Конвенции об отме­не запрещений и ограничений, касающихся импорта и экспорта (Женева, 8 ноября 1927 г.), содержалось следующее заявление, рассматриваемое обычно в качестве оговорки:

«... Вступление этой Конвенции в силу в отношении Германии зависит от ратификации ее Австрией, США, Францией, Великобри­танией, Венгрией, Италией, Японией, Польшей, Румынией, Югосла­вией, Швейцарией и Чехословакией[[56]](#endnote-56)».

Нельзя не отметить большого сходства между оговорками *ad referendum* и этим заявлением.

Каждой оговорке, как акту государственного суверени­тета, всегда противостоит суверенный акт партнера по до­говору. Государство вправе отказаться вступить в договорные отношения с участником соглашения, заявившим оговорку. Однако в связи с оговоркой *ad referendum* или же заявле­нием, аналогичным сделанному Германией в приведенном выше случае, это невозможно.

Оговорка делается государством в том случае, когда, считая договор в принципе приемлемым и выгодным для себя, государство не может согласиться с каким-либо одним или несколькими положениями договора. Это положение полностью соответствует определению оговорки, предложенному итальянским юристом Д.Анцилотти. Оговоркой он называет «добровольное заявление, которым государство, принимая договор в целом, исключает из него некоторые определенные положения, которыми оно впредь не будет связано[[57]](#endnote-57)». Такое толкование, разумеется, очень узко, поскольку это лишь частный случай.

Анализируя понятие оговорки, следует отметить, что она может делаться государством с целью:

* исключить из договора неприемлемое для себя поста­новление (определение Анцилотти);
* изменить значение какого-либо постановления, с тем чтобы сделать это постановление приемлемым для себя, и
* придать какому-либо постановлению договора особый смысл, отличный от того смысла, в котором это постановление понимается другими участниками соглашения.

Все эти определения, отличаясь одно от другого по форме изложения, выделяют следующие моменты:

1. Оговорка исключает из договора определенное положе­ние, изменяет его или придает ему особый смысл.
2. Оговорка есть добровольное заявление, сделанное по инициативе государства.
3. Оговорка может быть сделана при подписании, ратификации и присоединении.

Несложные логические построения и семантика слова заставляют нас сделать такой вывод: если А в своих взаимоотношениях с В выдвинет какое-либо условие, то это условие должно быть рассмотрено В, а затем либо принято, либо отклонено. Другими словами, оговорка должна рассматри­ваться остальными участниками договора, и только в том случае, если она будет сочтена ими приемлемой, она приоб­ретает юридическую силу, то есть будет «исключать какое-либо положение из договора, изменять его или придавать ему определенный смысл».

Итак, согласно точке зрения зарубежных юристов, ого­ворка – это или

* суверенный акт суверенного государствам в качестве такового для придания ему силы не нуждается в чьих-либо действиях извне, или
* заявление, порождающее юридические последствия только после одобрения его други­ми государствами.

Рассмотрим определения оговорки, данные отечественными юристами-международниками. Профессор Дурденевский В.Н. писал: «Оговоркой к договору является формальное заявление, которым государство при подписании договора, его ратификации или присоединением к нему определяет некоторые дополняющие или ограничивающие положения для действия этого договора в отношении данного государства с другими сторонами в договоре[[58]](#endnote-58)». Талалаев определяет оговорку как одностороннее заявление государст­ва, сделанное им в любой формулировке и под любым наименованием при подписании, ратификации, принятии или утверждении международного договора или присо­единении к нему, посредством которого государство же­лает исключить или изменить юридическое действие оп­ределенных положений договора в их применении к дан­ному государству[[59]](#endnote-59).

В свете изложенного оговорку представляется правиль­ным определить следующим образом: оговоркой к международному договору называется одно­стороннее формальное заявление государства, посредством которого оно, подписывая договор, ратифицируя его или при­соединяясь к нему, доводит до сведения всех заинтересован­ных государств, что признает договор только в том виде, ко­торый он приобретает после изъятия из него определенный положений, изменения их или придания им определенного смысла.

Понятие «заинтересованные государства» толкуется в данном случае в широком смысле. Любое государство, под­писавшее или уже ратифицировавшее договор, должно знать обо всех сделанных к нему оговорках, чтобы с учетом их, оценив обстановку в целом, предпринимать конкретные шаги в качестве участника этого договора.

§2. Венские конвенции об оговорках.

В практике оговорки делаются на различных стадиях заключения договоров. Не является необычным делать различные заявления и во время переговоров по отдель­ным положениям разрабатываемого договора и включать эти заявления в протоколы заседаний. Некоторые юри­сты, например нигерийский профессор Т.Элайес, назы­вают их «предварительными оговорками».

По мнению Филиппова С.В., заявления различного рода на более ранних стадиях заключения международного договора (установления аутентичности текста, его приня­тия и др.) оговорками не являются: они не вызывают тех юридических последствий, которые влекут за собой оговорки. Подобного рода заявления могут служить лишь основанием для формулирования оговорок на последую­щих стадиях заключения договора, но государства не связаны этими заявлениями и могут не принимать их во внимание[[60]](#endnote-60).

Венская конвенция (ст.23) требует от государств письменного формулирования оговорок и доведения их до сведения договаривающихся и других государств, имеющих право стать участниками договора. При этом оговорка, сделанная при подписании договора, должна быть официально подтверждена при окончательном ут­верждении или ратификации договора. В противном слу­чае она не считается сделанной.

Оговорка, сделанная при ратификации, может содер­жаться в самой ратификационной грамоте, в протоколе об обмене или сдаче на хранение ратификационных гра­мот или же в обоих этих документах. Поскольку обмен или сдача на хранение ратификационных грамот, доку­ментов о принятии или утверждении не представляют са­мостоятельной формы выражения согласия государства на обязательность международного договора, а лишь фиксируют уже выраженное согласие, то и вопрос о пра­ве государства заявлять оговорки на этой последней ста­дии заключения международного договора теоретически снимается. Соответствующие протоколы фиксируют те оговорки, которые уже были сделаны.

Международно-правовой практике известны как оговорки к многосторонним договорам, так и декларации, не являющиеся оговорками. Сюда нужно отнести категорические заявления государств, в которых даётся политическая оценка договора в целом или его отдельных частей.

К числу деклараций, которые не являются оговорка­ми, следует отнести также так называемые толковательные декларации. Поскольку международный договор, как правило, не может быть изменен путем его толко­вания, односторонние декларации, в которых государство делает заявления об определенном понимании той или иной статьи международного договора, не могут рассматриваться как оговорки. Такие декларации не из­меняют размера обязательств, устанавливаемых между-. народным договором, а только определяют, каким обра­зом одно из договаривающихся государств будет толко­вать положения договора и как оно намеревается их вы­полнять.

Нужно, однако, отметить, что в этом вопросе до по­следнего времени не было единства среди юристов-меж­дународников, что нашло отражение и на Венской кон­ференции по праву международных договоров. Подав­ляющее большинство на конференции решило не вклю­чать толковательные заявления в число оговорок при определении этого термина в ст.2 Венской конвенции. Имелось в виду, что, в тех случаях, когда толковательное заявление все же ведет к изменению или исключению юридического, действия отдельных положении договора в их применении к государству-заявителю, оно подпадает под общее определение оговорки, данное в этой статье.

В условиях современной международной жизни, ког­да противоречия между государствами довольно силь­ны и когда часто трудно бывает при заключении мно­госторонних договоров прийти к общему соглашению по всем пунктам договора, каждое государство имеет суве­ренное право заявлять оговорки.

В настоящее время в международном праве являет­ся общепризнанным, что формулирование оговорок к многосторонним договорам — это суверенное право каж­дого договаривающегося государства, не нуждающееся в принятии или согласии со стороны других государств.

При осуществлении этого права требуется лишь, чтобы оговорка не была несовместима с объектом и целями международного договора, то есть не затрагивала его существа. Поскольку это так, в результате оговорок в рамках одного многостороннего договора создается це­лый ряд побочных соглашений, которые устанавливают несколько разные юридические режимы для некоторых субъектов такого договора. Так, если в договоре участвуют пять государств и одно из них сделало оговорку, то в рамках этого договора будет два режима: один — между четырьмя государствами и пятым, сделавшим оговорку, второй — между четырьмя первыми государ­ствами, которые не сделали оговорки. Например, в ре­зультате оговорок и реакции на них, сделанных госу­дарствами к XIII Гаагской конвенции 1907 года о нейт­ралитете в морской войне, внутри этой конвенции оказа­лось 15 более или менее самостоятельных договорных систем. Но, поскольку оговорки не затрагивают само­го существа международного договора, они не выходят за его пределы и могут рассматриваться как дополни­тельные соглашения в рамках одного общего договора государств. Поэтому целостности соглашения оговорки не затрагивают.

В целом суверенное право государств заявлять ого­ворки нашло свое подтверждение в Венской конвенции о праве международных договоров (ст.19-23).

Венская конвенция не требует какого-либо последую­щего принятия оговорки другими договаривающимися государствами, устанавливая только, что она считается принятой государством, если оно не выскажет возраже­ний против нее в течение 12 месяцев после того, как оно было уведомлено о такой оговорке (п. 5 ст.20). Однако общее согласие с оговоркой может быть необходимым в отношении заключенных многосторонних договоров, ког­да из объекта и цели договора явствует, что применение договора в целом между всеми его участниками являет­ся существенным условием для согласия каждого участника на обязательность для него договора (п. 2 ст.20). Это положение, однако, не может быть применено к уч­редительным актам общих международных организаций.

Оговорка, против которой другое государство— участник договора не сделало возражений, влечет за со­бой следующие юридические последствия:

1. она изменяет для сделавшего оговорку государ­ства в его отношениях с этим другим государством поло­жения договора, к которым относится оговорка, в пре­делах сферы ее действия;
2. изменяет в той же мере указанные положения для этого другого участника в его отношениях со сделавшим оговорку государством.

В то же время оговорка не изменяет положений до­говора для других его участников в их отношениях меж­ду собой (ст.21 Венской конвенции).

Не согласное с оговоркой государство может возражать против нее. Как и заявление оговорок, возражение против них является суверенным правом государств.

Возникает вопрос: каковы юридические последствия возражений против заявленных оговорок ?

Как известно, проект статей о праве договоров в п. 4 ст.17 в этом отношении страдал существенным недо­статком, а именно: он исходил из презумпции невступ­ления всего договора в силу между государством, возражающим против оговорки, и государством, сделавшим оговорку. Такой подход не содействовал расширению международного сотрудничества, а, наоборот, затруднял универсальное участие государств в общих многосторон­них договорах. В то же время он противоречил совре­менной договорной практике, подтвержденной, в частно­сти, Международным Судом, которая свидетельствует о том, что государства, как правило, фактически считают, что молчание государства по поводу юридических по­следствий его возражения против оговорки предполага­ет согласие на сохранение в силе договора в отношени­ях со сделавшим оговорку государством (за исключени­ем тех положений договора, к которым она была сдела­на). Так, например, ФРГ возражала против оговорки СССР к Венской конвенции 1961 года о дипломатиче­ских сношениях. Тем не менее и ФРГ, и СССР исходят из того, что конвенция действует между ними. Подобные примеры можно привести из договорной практики дру­гих стран. Примером может служить возражение Совет­ского правительства при присоединении к пакту Бриа­на – Келлога 1928 года против оговорок Великобрита­нии, изымающих из действия пакта колониальные стра­ны, и против «всяких новых оговорок, могущих служить оправданием войны[[61]](#endnote-61)». В тех немногих случаях, когда го­сударство, возражая против оговорки, считает себя не связанным договором с государством, сделавшим ого­ворку, оно прямо сообщает об этом. Официальное за­крепление такой практики в конвенции полностью отве­чает решению задачи универсального применения дого­воров и укрепления международного сотрудничества.

Исходя из всех этих соображений, Советский Союз в упоминавшемся меморандуме на Венской конферен­ции предложил изменить п. 4 (b) бывшей ст.17 следую­щим образом:

«Возражение другого договаривающегося государ­ства против оговорки не препятствует вступлению до­говора в силу между государством, возражающим про­тив оговорки, и государством, сформулировавшим ого­ворку, если возражающее против оговорки государство определенно не заявит о противоположном намерении». Это предложение Советского Союза было принято кон­ференцией и включено в п. 4 (b) ст.20. Соответственно по предложению делегации СССР совместно с Индией и Нидерландами был изменен п. 3 бывшей ст.18 (ныне ст.21 конвенции) о юридических последствиях возра­жений против оговорок. В нем теперь говорится: «Если государство, возражающее против оговорки, не возража­ло против вступления в силу договора между собой и сделавшим оговорку государством, то положения, к которым относится оговорка, не применяются между эти­ми двумя государствами в пределах сферы действия та­кой оговорки[[62]](#endnote-62)».

К суверенным правам государств принадлежит так­же право снятия оговорок. На Венской конференции это право по предложению Венгрии было совершенно резон­но дополнено правом снятия и возражений против оговорок. В нынешней ст.22 Венской конвенции предусмат­ривается, что, если договором не обусловлено иное, ого­ворка может быть снята в любое время и для ее снятия не требуется согласия государства, принявшего оговор­ку. Возражение против нее также может быть снято в любое время. При этом снятие оговорки вступает в си­лу в отношении другого договаривающегося государст­ва только после получения им уведомления об этом, а снятие возражения — после получения такого уведомле­ния государством, сформулировавшим оговорку.

Положения ст.25 ФЗ «О международных договорах РФ» полностью соответствует международной практике.

§3. Основные юридические проблемы, возникающие в связи с оговорками.

Вопрос о необходимости общего согласия с оговоркой

Как отмечалось ранее, ряд государств придерживался мнения, что все участники конвенции должны дать свое согласие на оговорку, сделанную одним или несколькими госу­дарствами. Непринятие оговорки хотя бы одним участником конвенции исключает для государства, сделавшего оговорку, возможность какого бы то ни было участия в конвенции.

Одним из наиболее существенных аргументов в защиту тезиса о необходимости общего согласия с оговорками было утверждение, что государство, сделавшее оговорку, приобре­тет все вытекающие из конвенции преимущества, но отречет­ся от некоторых, подчас весьма существенных обязательств.

С этой точки зрения государство, делающее оговорку, предлагает в сущности включить в конвенцию постановление, которое освободило бы его от некоторых последствий, выте­кающих из данной конвенции, тогда как другие государства, которые являются или могут стать участниками конвенции. полностью принимают эти последствия в отношениях друг с другом. Если допустить, далее, к участию в многосторонней конвенции государство, настаивающее на своей оговорке во­преки возражению какого-либо участника конвенции, то этот участник может иметь основания считать, что соображения, по которым он принял участие в конвенции, настолько утра­тили значение вследствие этой оговорки, что ему не следует признавать эту конвенцию для себя обязательной.

Следует признать, что в отдельном конкретном случае го­сударство может путем оговорки получить некоторые преи­мущества по сравнению с другими участниками конвенции. Однако это частный случай, а не общее правило, и, кроме того, остальные участники, основываясь на принципе взаим­ности, также принимают на себя в отношении этого государ­ства обязательства в объеме меньшем, чем по отношению к любому другому государству, не сделавшему оговорки.

Рассмотрим еще один довод, приведенный в защиту не­обходимости всеобщего согласия с оговоркой. Он состоит в том, что, подписывая конвенцию, государство бывает обычно заинтересовано в соблюдении всеми ее участниками всех по­ложений конвенции и притом в полном объеме.

При существующих очень сложных международных отно­шениях вполне реален случай, когда государство будет да­леко не безразлично к тому, делает или не делает его партнер по конвенции какие-либо уступки в отношении треть­его государства. Такой уступкой в отдельных случаях может быть признано согласие с оговоркой, отвергнутой первым го­сударством.

Возникает необходимость в дополнительных переговорах, что, разумеется, в некоторой степени ослабляет действие конвенции, так как в рамках одной конвенции возникает ряд как бы побочных договоров, а это создает некоторые не­удобства.

Однако именно некоторые и не более того. Перед нами два тезиса: тезис о необходимости всеобщего согласия с оговорками и тезис, в силу которого любое государство не нуж­дается ни в чьем санкционировании своих оговорок. На од­ной чаше весов — внешняя юридическая стройность, а на другой—суверенитет. Тезис, который находится в противо­речии с принципом суверенитета государства, должен быть отброшен.

Интересно выяснить, что же происходит с конвенцией, к которой сделано несколько оговорок различными государствами, и реакцию на эти оговорки со стороны остальных уча­стников конвенции.

В качестве примера возьмем XIII Гаагскую конвенцию 1907 года о правах нейтральных государств в морской войне.

К конвенции были сделаны следующие оговорки:

Турцией — к статье 10,

Доминиканской Республикой — к статье 12, Германией — к статьям 11, 12, 13 и 20, Сиамом — к статьям 12, 19, 23, Ираном — к статьям 12, 19, 21, Великобританией и Японией — к статьям 19 и 23.

В результате этих оговорок в конвенции оказалось 15 более или менее самостоятельных договорных систем. Несмотря на это, Гаагские конвенции 1907 года сыграли известную положительную роль, что было бы невозможно при применении к ним тезиса о необходимости общего согласия с оговоркой[[63]](#endnote-63).

Таким образом, возможность распространения постанов­лений конвенции на большее число государств, хотя бы за счет допущения в рамках одной системы обязательств с различным объемом, и, главное, возможность последовательно придерживаться принципа суверенитета — не могут быть принесены в жертву во имя необходимости сохранения так называемого единообразия правоотношений, вытекающего из начала общего согласия с оговорками к многосторонним международным договорам

Отстаивая этот тезис, рассмотрим в историческом плане некоторые процедурные правила, применявшиеся при заклю­чении многосторонних договоров.

Речь идет о принципе единогласия и принципе большинст­ва при заключении конвенции.

Первый из них господствовал в XIX и начале XX века. Текст договора мог быть принят только единогласно, что возможно в случае совпадения волеизъявлений всех предпола­гаемых участников соглашения. Вопрос об оговорках в этом случае, естественно, не поднимался.

В последние десятилетия принцип единогласия постепенно вытеснялся принципом большинства. Это было коренным изменением, поскольку возникал вопрос, обязательно ли мне­ние большинства для меньшинства. При этих обстоятельствах и появилась проблема оговорки к многосторонним между­народным договорам.

Если при работе над текстом конвенции принят принцип единогласия, то в конце концов за счет отказа от спорных статей может быть выработан текст, приемлемый для всех. Если же при выработке конвенции принимается принцип большинства, то окончательный текст не является результа­том переговоров в подлинном смысле этого слова, так как остается определенное количество государств, с рядом поста­новлений не согласных. Чтобы восстановить известное равен­ство сторон, участвующих в конвенции, за меньшинством сле­дует признать безусловное право делать оговорки.

Итак, заявление оговорки—это суверенный акт государ­ства. Признание (принятие) оговорки партнером по договору или отклонение ее—такой же суверенный акт. Какие же юри­дические последствия влекут за собой эти акты ?

Если двадцать государств подпишут конвенцию, два из них сделают оговорки, семнадцать из оставшихся восемнад­цати государств эти оговорки примут, а одно отклонит их, то позиция этого одного государства лишит всякого значения намерения девятнадцати других, а для двух государств исключит возможность участия в конвенции.

Все изложенное совсем не противоречит тому, что в от­дельных случаях требование необходимости общего согласия может быть выполнено. Это совершенно естественно в отно­шении закрытых договоров, когда первоначальные участники такого договора разрешают какому-либо государству при­соединиться к нему.

Также логичным будет применение этого требования к до­говорам, исключающим какие-либо оговорки. Если, несмотря на такое запрещение, государство пожелает все же сделать оговорку, то оно может стать участником договора только с согласия всех его участников, фактически отменяющих в этом случае свое же постановление.

Что же касается договоров открытых и тех, в которых нет положений, касающихся оговорок, то есть подавляю­щего большинства международных многосторонних догово­ров, то в случае заявления оговорки одной из сторон пред­ставляется целесообразным исходить из следующего: при заявлении оговорки каким-либо одним государством любое из других государств — участников конвенции, каждое в отдельности, ставится перед необходимостью самостоятель­но, руководствуясь государственными интересами, определить свое отношение к данной оговорке.

При этом возможно, что:

* Каждое государство в отдельности может принять заявленную оговорку и согласиться, что остальные положе­ния конвенции, не затрагиваемые данной оговоркой, сохра­няют силу во взаимоотношениях двух государств. К аналогичному выводу пришел и Международный Суд, сформулировавший в связи с Конвенцией о геноциде свое мнение следующим образом: «... Если. кто-либо из участников принимает оговорку как соответствующую предмету и целям этой Конвенции, то он может фактически считать, что сделавшее оговорку государство является участником Конвенции[[64]](#endnote-64)»;
* Каждое государство в отдельности может найти, что данная оговорка настолько существенно изменяет смысл конвенции, что согласие с ней невозможно (отклоняет оговор­ку). Вопрос о действии конвенции между двумя такими госу­дарствами, естественно, отпадает. На позиции остальных го­сударств и их отношении к участию в конвенции государства, сделавшего оговорку, это решение никоим образом не отра­жается. Высказанная точка зрения совпадает с мнением Меж­дународного Суда, выраженным так: «Если какой-либо участник этой Конвенции возражает про­тив оговорки, которую он считает не соответствующей предмету и цели Конвенции, то он может фактически считать, что сделавшее оговорку государство не является участником Конвенции[[65]](#endnote-65)»

Теоретически обоснованным и практически весьма полез­ным является предложение проф. В.Н.Дурденевского, считающего целесообразным в подобных случаях руководство­ваться следующим правилом: конвенция действует между го­сударством, сделавшим оговорку, и всеми другими ее участ­никами в ее полном объеме, за исключением лишь той части, к которой оговорка относится, кроме случая, когда возражающий против оговорки прямо скажет, что не желает в своих отношениях с государством, сделавшим оговорку, применения всей измененной такой оговоркой конвенции[[66]](#endnote-66).

Способ выражения согласия с оговоркой.

Оговорке как акту государственного суверенитета всегда противопоставляется ответный суверенный акт другого госу­дарства, который заключается в признании оговорки или от­клонении ее. Как уже отмечалось, в первом случае два дан­ных государства вступают в договорные отношения, преду­смотренные соглашением и оговоркой к нему, во втором — конвенция между ними силы не имеет Очевидно, что для международной практики очень важно определить, были ли сделанные одной стороной оговорки сочтены другой стороной за приемлемые.

При заключении двустороннего договора разрешение вопроса трудностей не представляет, всякая неясность в этом отношении устраняется путем прямых переговоров между двумя сторонами договора. Если оговорка сделана к конвен­ции многосторонней, этот путь неудобен. В то же время именно в этом случае всем участникам соглашения и депози­тарию ратификационных грамот особенно важно, во-первых, иметь уверенность в том, что каждая оговорка известна каждому участнику, и, во-вторых, иметь достаточные основа­ния судить о его отношении к оговорке, чтобы решить, дей­ствует ли или не действует конвенция между ее двумя кон­кретными участниками.

Довольно распространены случаи, когда оговорки включались в декларации или в особый протокол, составляющий приложение к конвенции. Так, в частности, поступили участники Европейской конвенции по радиовещанию 1948 года. В специальном приложении к конвенции были изложены заявления, содержащие оговорки, сделанные двадцатью одним подписавшим конвенцию государством.

При оговорке, сделанной в момент ратификации, полный текст оговорки приводится или непосредственно в ратифика­ционной грамоте или в письме, сопровождающем эту грамоту

Наконец, при присоединении к конвенции оговорка может быть изложена в том самом документе, где выражено намерение данного государства присоединиться к конвенции. Поскольку речь идет о многосторонних конвенциях, в этом слу­чае, так же как и при ратификации, дальнейшая забота об уведомлении остальных участников конвенции о заявленной оговорке ложится на депозитария.

Во всех приведенных случаях действия, предпринимаемые государством, могут считаться совершенно достаточными для того, чтобы заключить, что сделанная им оговорка стала из­вестной всем государствам, имеющим отношение к данной конвенции

Более сложно установить достаточно точно, принята или отклонена оговорка. Здесь следует рассматривать после­довательно:

* каким образом может быть выражено согласие с ого­воркой;
* в каких случаях депозитарий должен осведомляться о приемлемости оговорки и когда он может исходить из пре­зумпции, что оговорка принята.

Изучение практики позволяет наметить три формы выражения согласия с оговоркой—прямое (явно и определенно выраженное), косвенное и молчаливое.

Извещение о принятии оговорки, сделанное, например, в ноте на имя депозитария, не оставляет места для каких-либо сомнений и колебаний. Но на практике оно встречается не так часто, Это вполне объяснимо: государство, делающее оговорку, максимально заинтересовано в доведении ее до сведения остальных сторон, чего нельзя сказать о государ­стве, соглашающемся с ней. Формального признания оговорки этому государству не нужно; решив этот вопрос для себя и уже считая себя связанным положениями конвенции с заявив­шим оговорку государством, оно направит письменное изве­щение о признании, пожалуй, только из-за стремления к акку­ратности в оформлении своих международных связей.

Выраженным согласием может считаться не только пря­мое уведомление об этом, но и совершение действий, свиде­тельствующих о том, что государство считает договор обяза­тельным для себя. Согласие здесь выражается косвенным пу­тем. Таким действием может считаться, например, сдача своей ратификационной грамоты (при условии, конечно, что у этого государства было достаточно времени, чтобы принять опреде­ленное решение).

Особенно ясно это проявляется, если несколько госу­дарств одновременно сдают свои ратификационные грамоты, и этот акт в результате такого коллективного действия при­дает договору обязательный характер. В этом случае с полным основанием можно считать, что они принимают оговорки, заявленные государством, которое вместе с ними участвует в сдаче грамот.

Гораздо чаще согласие бывает молчаливым. В качестве молчаливого согласия рассматривается отсутствие возражений. Однако житейское правило «молчание – знак согласия», будучи примененным к взаимоотношениям государств, у некоторых из них вызывает возражения.

Характерно в этом отношении мнение проф. В.Н.Дурденевского, прямо говорящего о молчаливом согласии как вполне приемлемом способе выражения согласия[[67]](#endnote-67). В связи с этим необходимо учитывать два обстоятельства:

1. Государство может безразлично отнестись к необхо­димости сообщить о своем согласии, так как, сообщив, оно в сущности ничего не выигрывает, а не сообщив — ничего не теряет. Зато государство никогда не преминет воспользовать­ся своим правом не считать себя связанным договором с заявившим оговорку государством, если такая оговорка приз­нана им неприемлемой, и всегда заявит протест против нее. В этом случае государство сделает все от него зависящее, чтобы довести об этом до сведения всех заинтересованных государств, и в первую очередь до сведения государства, сде­лавшего оговорку.
2. При системе, исключающей возможность молчаливого согласия, в значительной степени усложнилась бы процедура заключения многостороннего договора, во-первых, из-за не­обходимости огромной дипломатической переписки и, во-вторых, в связи с неясностью (до получения письменного согла­сия), кто же является участником конвенции.

Признание молчаливого согласия с оговоркой — в смысле отсутствия возражений против нее—заключает в себе, прав­да, один недостаток – для признания конвенции вступившей в силу для двух данных государств нужен определенный юри­дический акт, которым не может быть молчание, длящееся не­определенно долго.

Однако неудобства, вызываемые этим обстоятельством, устраняются без труда: требуется лишь установить опреде­ленный срок, в течение которого может быть заявлено возра­жение против оговорки Он, разумеется, должен быть до­статочным для детального изучения вопроса. В то же время он не может превышать какой-то разумный предел. Обычно устанавливается срок в 6 месяцев. Так, напри­мер, статья 23 Конвенции о предупреждении и пресечении терроризма предусматривает:

«Если в течение шести месяцев после даты уведомления, посланного Генеральным Секретарем, не будет сделано возражений против оговорки, она будет принята высокими договаривающимися сторонами[[68]](#endnote-68)».

Государство или соответствующий орган международ­ной организации, выполняя функции депозитария многосто­ронней конвенции, уведомляет об оговорке остальных ее участников, сопровождая это уведомление просьбой сообщить ему о своем отношении к оговорке. При этом депозитарий, как правило, сообщает, что если государства не представят соответствующие возражения до определенного срока (чаще всего до вступления конвенции в силу), то он будет считать, что оговорка ими принята.

Если же в момент заявления оговорки конвенция уже вступила в силу, то применяется правило, по сути дела не отличающееся от приведенного: предоставляется какой-то реальный срок, и только по истечении его делается заключе­ние о молчаливом согласии

Презумпция согласия.

Рассматривая вопрос о презумпции согласия с оговоркой, необходимо отметить, что речь в данном случае идет не о рассмотрении молчаливого согласия как формы выражения согласия, имеющей юридическую силу, а о тех случаях, когда согласие ни прямо, ни косвенно не выражено, но тем не менее может считаться полученным

Если договор подписывается в один день одновременно всеми его участниками, то отсутствие в документе возражений против оговорки может рассматриваться как определен­но выраженное согласие и даст основание заинтересованным государствам делать соответствующие выводы, так как ни одно государство не подпишет договор без протеста против оговорки, если сочтет ее неприемлемой для себя.

Это правило, которое, безусловно, можно применить к до­говору, вступающему в силу немедленно после подписания, сохраняет силу и тогда, когда для этого требуется его рати­фикация. Оговорки, сделанные при подписании, становятся известными каждому государству, которое впоследствии рати­фицирует этот договор. Зная содержание оговорки и имея достаточно времени для обдумывания создавшегося положе­ния, любое государство или заявит о своем несогласии с ого­воркой в самой ратификационной грамоте, или воздержится от сдачи ее в депозит.

В практике заключения многосторонних международных договоров, когда число участников довольно велико, подписа­ние соглашения происходит не в один день, а в течение опре­деленного срока, специально для этого установленного. Дело, разумеется, не в технических причинах: каждому государству установлением такого срока как бы предоставляется возмож­ность еще раз обдумать свою позицию.

При этом может создаться положение, при котором одни стороны даже ратифицируют договор раньше, чем другие его подпишут (и может быть с оговорками). Так, например, было с Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него На 20 сентября 1950 г конвенцию подпи­сали 43 государства и 11 уже ратифицировали ее. Советский Союз, УССР, БССР подписали конвенцию с оговорками после сдачи четырьмя государствами (Австралией, Исландией, Нор­вегией и Эфиопией) своих ратификационных грамот, а Эква­дор и Гватемала совершили ратификацию, еще ничего офи­циально не зная об этих оговорках[[69]](#endnote-69).

В какой степени можно презюмировать согласие с ого­воркой ?

Положение государств, еще не подписавших договор, ни­чем не отличается от положения государств, подписывающих договор одновременно. Отсутствие немедленного протеста является выражением их согласия.

Сложнее определить позицию государств первой группы. Проф. В.Н.Дурденевский пишет по этому поводу: «В таких случаях приходится логически допустить, что, подпи­сывая договор, стороны заранее согласны на установление оговорок позднейшими подписателями — коль скоро оговорки вообще данным договором не исключены[[70]](#endnote-70)»

Однако было бы необоснованным в силу этого считать такие государства согласившимися с оговоркой. Допуская в принципе возможность заявления оговорки, такие государства могут отвергнуть конкретную оговорку, ибо нельзя согласиться с тем, что еще неизвестно.

Следовательно, пока государства, подписавшие конвенцию до заявления к ней оговорки, прямо, косвенно или молчаливо не выразят своего согласия, об их отношении к дан­ной оговорке нельзя сказать ничего определенного.

С полным основанием это правило может применяться и в том случае, когда оговорка заявляется впервые при рати­фикации. Согласие государств, совершивших ратификации после получения уведомления об оговорке, может презюмироваться; согласие сторон, ратифицировавших конвенцию до такого уведомления, должно быть выражено в одной из трех указанных форм.

Рассмотрим, наконец, последний случай заявления оговор­ки, а именно—при присоединении к конвенции

Прежде всего следует полагать, что любое присоединяю­щееся государство согласно со всеми оговорками, сделанными остальными участниками до его присоединения к данной кон­венции. Согласие с остальными оговорками (то есть внесен­ными позже его присоединения оговорками, что может иметь место при присоединении к договору, еще не вступившему в силу) должно быть этим государством так или иначе выра­жено. Тот факт, что государство делает оговорку, ни в коей мере, естественно, не лишает его права возражать против оговорки, заявленной другими участниками Что же касается отношения остальных участников конвенции к оговоркам, заявляемым при присоединении, то, если речь идет о договоре, не вступившем в силу, и если, следовательно, могут быть еще другие присоединения, вопрос о презумпции согласия решается так же, как и в рассмотренных выше случаях.

В случаях заявления оговорки к договору, открытому для присоединений, согласие сторон, уже являющихся его участ­никами, с оговоркой презюмировать, разумеется, нельзя.

Допустимость оговорки с точки зрения ее содержания.

В связи с изучением вопроса об оговорках необходимо установить, что может быть признано оговоркой «существен­ной» и что—оговоркой «не существенной».

Прежде всего вызывает возражение сама терминология. Любая оговорка существенна, иначе она не заявлялась бы. Еще менее удачным является выражение «второстепенная оговорка», употребляемое некоторыми авторами[[71]](#endnote-71).

Правильнее было бы говорить о «допустимой» и «недо­пустимой» оговорках, поскольку это более определенно передает смысл, который вкладывается в эти понятия.

Что же представляют собой «допустимая» и «недопусти­мая» оговорки ?

Найти тут какой-либо критерий очень трудно Представ­ляется правильным лишь установить, что допускаются только те оговорки, которые не противоречат самой цели конвенции. В этом случае возникает необходимость разделения постанов­лений конвенции на две категории—составляющие и не со­ставляющие ее предмет и цель. Даже если исходить из пред­положения, что такое разделение (теоретически вполне воз­можное, а на практике весьма маловероятное) проведено, всё же очень трудно найти какое-либо иное основание для такого различия, кроме основания субъективного.

Действительно, если государство А делает оговорку, ко­торую государство В считает соответствующей, а государ­ство С – не соответствующей предмету и цели конвенции, то обычно нет никакого объективного мерила, при помощи ко­торого можно было бы установить, кто же прав.

Возможность обращения в Международный Суд сути дела не меняет хотя бы потому, что возможностью этой могут не воспользоваться.

Даже в том случае, если конвенция предусматривает юрисдикцию Международного Суда по спорам о толковании или применении ее постановлений и кто-либо из участников обратится в Суд, может возникнуть ряд дополнительных юри­дических затруднений и проблем.

Очевидно, что никак не следует смешивать оговорки к определенной статье конвенции с оговорками общего харак­тера, которые становятся иногда просто заявлениями о том, что государство, сделавшее такую оговорку, может уклонить­ся от необходимости соблюдать договор.

Таким примером может служить оговорка Великобрита­нии к пакту Бриана — Келлога о том, что запрет войны может не распространяться на местности, в которых данное го­сударство жизненно заинтересовано; сюда же следует отнести оговорки, в которых государство заявило бы, что действие заключаемой конвенции не прекращает применения расходя­щихся с ней законов этого государства. Совершенно абсурд­ной была бы любая оговорка к статье I Конвенции о ге­ноциде

С этой точки зрения, очевидно, будет неправильным счи­тать «недопустимой» оговорку, направленную главным об­разом на ограждение той политики, тех принципов, которые хотя и не обязательно являются объектом отдельных поло­жений конвенции, но тем не менее этими постановлениями могут быть затронуты (Такова, например, оговорка СССР к ст.IX Конвенции о геноциде, касающаяся вопросов, связан­ных с юрисдикцией Международного Суда).

Особый характер оговорки неизменности обстоятельств.

Одной из проблем, имеющих принципиально важное зна­чение как для международного, так и для гражданского права, является оговорка неизменности обстоятельств.

Оговорка неизменности обстоятельств существенно отли­чается от того, что принято называть оговоркой к договору. Она не является формальным заявлением государства или актом государственной власти, которым государство придает отдельным положениям договора или всему договору в целом особый, определенный смысл.

Это — молчаливая договоренность о том, что соглашение остается в силе, пока будет неизменным порядок вещей, по­служивший основой для заключения этого соглашения. Фор­ма такой договоренности обусловлена не тем, что стороны бы­ли в принципе за бесконечно долгое, не зависящее от внеш­них условий соблюдение правила *pacta sunt servanda*, a тем, что ни один составитель договора не в состоянии пре­дусмотреть все события, которые могут произойти в будущем и в корне изменить обстановку

Сам термин «оговорка» может быть применен в данном случае с большой натяжкой. Правильнее было бы говорить не об оговорке (фр. *reserve*, англ. *reserve*), а об «условии неизменности обстоятельств», тем более что слово *clausula* (фр. *clause*) переводится именно как «условие», но отнюдь не как «оговорка».

Глава 5. Регистрация и официальное опубликование международных договоров.

§1. Депозитарий многосторонних договоров.

Под термином «депозитарий» понимается хранитель оригинального текста многостороннего договора и всех относящихся к нему документов (заявлений, оговорок, деклараций о присоединении, денонсации и т.д.). Одна­ко, как мы увидим, функции депозитария не ограничиваются одним только хранением договора, а носят более разнообразный характер.

Депозитарием может быть одно или несколько государств, международная организация или главное ис­полнительное должностное лицо такой организации. Так, Генеральный секретарь ООН осуществляет функции депозитария целого ряда многосторонних договоров, заключенных в рамках Организации Объединенных Наций, еще раньше — Лиги наций.

Депозитарий определяется обычно участвующими в переговорах государствами или в самом договоре, или каким-либо иным порядком. Обычно им назначается государство, на территории которого состоялась между­народная конференция, разработавшая и принявшая данный договор, или компетентный орган международ­ной организации, если договор был принят в рамках организации.

Депозитарий играет важную роль в нормальном функционировании многостороннего договора. Это объясняется особенностями и характером его прав и обязанностей как по отношению к самому международному договору, так и по отношению к участвующим или присоединяющимся к нему государствам. В связи с трудностями, которые встречаются на этом пути, появилась практика назначения нескольких депозитариев одного многостороннего договора. Так, в Договоре 1963 года о запрещении испытаний ядерного оружия, в Договоре о нераспространении ядерного оружия и некоторых других—три равноправных государства-депозитария: СССР, США и Великобритания.

В целях более четкого осуществления своих функций государства-депозитарии, когда их несколько, согласовывают свои действия. Они информируют друг друга о правовом статусе многостороннего договора, числе государств-участников, присоединениях новых государств, согласовывают день открытия договора для подписания. Так, по согласованию между СССР, США и Великобританией—депозитариями Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, одобренной на XXVI сессии Генераль­ной Ассамблеи ООН, конвенция была открыта одновре­менно для подписания 10 апреля 1972 г. в трех столицах государств-депозитариев: Москве, Вашингтоне и Лон­доне.

Нужно, однако, отметить, что опыт сотрудничества депозитариев изучен еще недостаточно. Возможно, прак­тика назначения нескольких депозитариев по мере все более прочного укоренения принципа универсальности общих международных договоров постепенно сойдет на нет. В общих многосторонних договорах, заключенных в последние годы и открытых для участия всех госу­дарств, назначается один депозитарий, например, в Кон­венции о запрещении военного или любого иного враж­дебного использования средств воздействия на природ­ную среду от 18 мая 1977 г. Права и обязанности депо­зитария часто определяются в самом многостороннем договоре. Практика заключения все большего числа мно­госторонних договоров в XX веке привела к определен­ной унификации функций депозитария, определила обыч­ный круг его прав и обязанностей. Он был довольно пол­но очерчен и обобщен Комиссией международного права ООН при кодификации права международных договоров и затем зафиксирован в Венской конвенции о праве международных договоров (ст.77), где устанавливает­ся, что функции депозитария состоят, в частности:

* в хранении подлинного текста договора и всех пе­реданных депозитарию полномочий;
* в подготовке заверенных копий с подлинного тек­ста и подготовке любых иных текстов договора на та­ких других языках, которые могут быть предусмотрены договором, а также в препровождении их участникам и государствам, имеющим право становиться участника­ми договора;
* в получении любых подписей под договором и по­лучении и хранении документов, уведомлений и сообще­ний, относящихся к нему;
* в изучении вопроса о том, находятся ли подписи, документы, уведомления или сообщения, относящиеся к договору, в полном порядке и надлежащей форме, и, в случае необходимости, в доведении этого вопроса до сведения соответствующего государства;
* в информировании участников и государств, имею­щих право становиться участниками договора, о доку­ментах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к до­говору;
* в информировании государств, имеющих право становиться участниками договора, о том, когда число подписей, ратификационных грамот или документов о принятии, утверждении, или присоединении, необходимое для вступления договора в силу, было получено или де­понировано;
* в регистрации договора в Секретариате Органи­зации Объединенных Наций;
* в выполнении функций, предусмотренных другими положениями настоящей конвенции.

Анализ этих прав и обязанностей показывает, что функции депозитария носят чисто административный, исполнительный, но не политический и не судебный ха­рактер.

Функции государства — депозитария многосторонне­го договора нужно строго отграничить от прав и обязан­ностей этого государства как участника данного до­говора.

В Венской конвенции 1969 года о праве международ­ных договоров (ст.76) прямо говорится, что «функции депозитария договора являются международными по своему характеру, и при исполнении своих функций де­позитарий обязан действовать беспристрастно». И далее идет очень важное положение, которое было включено в эту статью на Венской конференции по предложению Белорусской ССР и Монгольской Народной Республики «В частности, тот факт, что договор не вступил в силу между некоторыми участниками или что возникло раз­ногласие между государством и депозитарием, касаю­щееся выполнения функций этого последнего, не влияет на эту обязанность[[72]](#endnote-72)».

В случае возникновения любого разногласия между каким-либо государством и депозитарием относительно выполнения функций последнего депозитарий ограничи­вается тем, что доводит этот вопрос до сведения подпи­савших договор и договаривающихся государств, либо в соответствующих случаях, до сведения компетентного органа заинтересованной международной организации (п. 2 ст.77 Венской конвенции).

Депозитарий не должен нарушать своих функций или превышать их. Так, принимая документы, содержащие оговорки или возражения против них, депозитарий не вправе давать обязательное правовое толкование им, в частности, решать вопросы о действительности оговорок. Все документы он должен незамедлительно направлять всем участникам договора. Также не дело депозитария быть арбитром или судьей в споре о действительности ратификации, денонсации или присоединения к догово­ру, сделанных тем или иным государством. Он не впра­ве определять круг участников международного догово­ра, а также решать вопрос или тем более препятствовать вступлению международного договора в силу.

Государство может, конечно, высказывать свое мне­ние по всем этим вопросам, в том числе в отношении документов о присоединении, об оговорках и т.п. , но только как участник данного договора наравне с други­ми его участниками, а не как депозитарий. Функции по­следнего не дают ему привилегий в этом отношении, в частности права, обязательного для других государств — участников толкования, навязывания им своего мнения по указанным документам и самому международному договору. Факт непризнания депозитарием государства, заявившего о своем желании присоединиться к догово­ру, не может влиять на выполнение депозитарием своих функций.

Мнение депозитария по всем спорным вопросам, свя­занным с присоединением новых государств к договору, юридическими последствиями оговорок, вступлением до­говора в силу, подсчетом подписей и т.д. , носит пред­варительный характер, и окончательное решение по ним принадлежит участникам договора.

Все сказанное не означает, что функции депозитария ограничиваются ролью «почтового ящика». Беспри­страстность действий депозитария, о которой говорит ст.76 Венской конвенции, не означает, что депозитарий не должен реагировать, когда документы о присоедине­нии, ратификации и т.д. составлены в явное нарушение общепринятых норм международного права. Как спра­ведливо подчеркивают В. Пехота и Н. Н. Ульянова, де­позитарий несет ответственность за правильное состав­ление указанных документов и вправе отказать в их принятии, если они составлены в нарушение основных принципов международного права[[73]](#endnote-73). Так, в 1964 году Советский Союз как депозитарий Московского договора о запрещении испытаний ядерного оружия отказался принять ратификационную грамоту ФРГ ввиду того, что она была составлена в нарушение общепризнанных норм международного права: в ней делалась попытка высту­пать от имени всей Германии.

Согласно ФЗ «О международных договорах РФ» подлинники двусторонних международных договоров (межго­сударственных и межправительственных) хранятся в Историко-документальном департаменте МИД России. Если речь идет о подписан­ном договоре, на хранение сдается текст как на русском языке, так и на языке государства-контрагента (российский альтернат). Вместе с текстом договора хранятся полномочия лица, подписавшего договор от имени иностранного государства или его правительства. Если договор имеет приложения, они сдаются на хранение вместе с текстом договора. Также вместе с текстом договора хранятся приложенные к нему при подписа­нии письменные заявления (если таковые имеются). Если договор подлежит ратификации, вместе с его текстом хранятся грамоты о ратификации договора государством- контрагентом.

Подлинники многосторонних договоров, как правило, находятся у депозитариев. Если депозитарием является Правительство Российской Федерации, то подлинник договора хранится в Историко-документальном департаменте МИД России. Если у договора иной депозитарий, то на хранение в Историко-документальный департамент сдаются заве­ренные копии или официальные переводы договора, полученные от де­позитария. Переписка, относящаяся к данному договору, хранится в Правовом департаменте МИД России.

Заверенные копии межведомственных договоров хранятся в Право­вом департаменте МИД России.

Во исполнение функций депозитария многосторонних догово­ров МИД России осуществляет следующие действия:

* хранит подлинный текст договора и полномочия подписавших его лиц;
* направляет государствам-участникам, а также государствам, ко­торые имеют право стать участниками договора, заверенные копии с его подлинного текста;
* обеспечивает подписание договора государствами, желающими стать его участниками;
* получает и хранит документы, уведомления и сообщения, относя­щиеся к договору;
* информирует участников, а также государства, имеющие право стать участниками договора, о документах, уведомлениях и сообщениях, относящихся к договору;
* информирует участников договора о его вступлении в силу, а так­же о подписаниях, сдаче на хранение ратификационных грамот или до­кументов о присоединении;
* обеспечивает регистрацию договора в Секретариате ООН. Переписка по вопросам, связанным с осуществлением функций де­позитария, ведется, как правило, по дипломатическим каналам.

§2. Регистрация международных договоров.

Хотя регистрация и опубликование не входят в про­цесс заключения международных договоров, они тесно связаны с ним.

Регистрация – это правовой акт государств, Секре­тариата ООН или другой международной организации, который заключается в том, что международные догово­ры, вступившие в силу и переданные в Секретариат для регистрации, заносятся в регистр или направляются для хранения в делах и занесения в перечень с целью опуб­ликования и доведения их содержания до сведения всех государств.

Уже в ст.18 Устава Лиги наций предусматривалась обязанность государств — членов Лиги регистрировать, а следовательно, предавать гласности под страхом лишения обязательной силы заключаемые ими междуна­родные договоры. На Секретариат Лиги возлагалась обязанность регистрировать и при первой возможности публиковать эти договоры.

В меморандуме, одобренном Советом Лиги наций 19 мая 1920 г. , отмечалась важность принципа гласности международных договоров как одного из источников их моральной силы, укрепления вытекающих из них прав и обязательств и важного средства общественного конт­роля. Правда, меморандум ограничивал обязанность регистрации договорами, которые были заключены после вступления в силу Устава Лиги наций, то есть после 10 января 1920 г. , но уполномочивал Секретариат Лиги регистрировать и ранее заключенные договоры с согла­сия договаривающихся сторон, даже если они в данный момент не являются членами Лиги наций[[74]](#endnote-74).

И все же официальное международно-правовое признание принципа гласности междуна­родных договоров, зафиксированное в Уставе Лиги на­ций и других международных актах, явилось важным шагом в демократическом развитии права международ­ных договоров.

Впоследствии этот принцип был подтвержден и раз­вит в Уставе ООН, Венской конвенции о праве между­народных договоров и других международно-правовых документах. Согласно ст.102 Устава ООН, «всякий до­говор и всякое международное соглашение, заключенные любым Членом Организации после вступления в силу настоящего Устава, должны быть, при первой возмож­ности, зарегистрированы в Секретариате и им опубли­кованы».

В соответствии с этой статьей Генеральная Ассамб­лея ООН в резолюции от 14 декабря 1946 г. утвердила Правила о регистрации и опубликовании международ­ных договоров. В них указывается, что регистрации подлежат все договоры или международные соглашения, независимо от их формы и наименования, заключенные после вступления в силу Устава ООН, то есть после 24 октября 1945 г. Однако резолюция Генеральной Ас­самблеи по вопросу о регистрации договоров от 10 фев­раля 1946 г. рекомендовала членам ООН передать для хранения Генеральному секретарю и опубликования до­говоры, заключенные до вступления в силу Устава ООН и не включенные в сборники Лиги наций. Некоторые из них были включены в сборники договоров ООН[[75]](#endnote-75).

В тех случаях, когда в международном договоре сто­роной является ООН или в самом договоре устанавли­вается, что ООН уполномочивается произвести регистра­цию (обычно договоров, заключенных в рамках ООН), или если ООН является депозитарием договора, обязан­ность его регистрации *ex officio* лежит на ООН. Реги­страция в определенных случаях может производиться специализированным учреждением ООН (ст.4 правил). Согласно общему положению, регистрация многосторон­них договоров производится их депозитарием (ст.80 Венской конвенции).

Регистрация договора, произведенная одной из его сторон, самой ООН или ее специализированными учреж­дениями, освобождает все другие стороны от обязатель­ства выполнения этой процедуры. Во избежание дубли­рования Секретариат ООН обязан ежемесячно публико­вать и рассылать всем членам ООН сообщения о догово­рах, зарегистрированных или внесенных в реестр за истекший месяц.

Регистрации подлежат не только сами договоры, но и все относящиеся к ним документы: поправки, измене­ния, присоединения, ратификации, оговорки, декларации, продления, денонсации, приложения, подтверждения. Сюда же должны быть отнесены как акты о возобновлении международных договоров, так и сами возобновлен­ные договоры.

Регистрацию не проходят некоторые приложения, носящие сугубо технический или единовременный характер (список товаров, перечень предприятий, тарифы и т.п.), а также памятные записки, межведомственные соглашения, в некоторых случаях обмены нотами и др.

Регистрация должна осуществляться при первой воз­можности, обычно вскоре после вступления международ­ного договора в силу и его опубликования каким-либо государством-участником. Днем регистрации считается день получения Секретариатом ООН заверенной любым из участников копии договора. О произведенной регист­рации выдается свидетельство за подписью Генерально­го секретаря ООН или его представителя. Правила 1946 года предусматривают кроме регистрации еще так называемое хранение в делах и занесение в перечень. В Уставе ООН эта процедура не предусмотрена. Она применяется к международным договорам, которые не входят в число подлежащих обязательной регистрации, а именно:

1. договоры, переданные государством, не являю­щимся членом ООН;
2. договоры, переданные государством — членом ООН, заключенные до вступления в силу Устава этой организации и не включенные в «Сборник договоров Лиги наций»;
3. договоры, заключенные ООН или ее специализи­рованными учреждениями.

Таким образом, принятие на хранение и занесение в перечень являются по существу добровольной формой регистрации договоров.

Вопрос о регистрации решают в первую очередь договаривающиеся государства, за исключением случаев регистрации *ex officio*, которую осуществляет Генераль­ный секретарь ООН и, в определенных случаях, специализированные учреждения ООН. Иначе говоря, без согласия государств—участников международного договора регистрация не может иметь места.

В практике государств встречаются различные виды регистрации международных договоров:

1. Односторонняя регистрация, то есть производимая одним из участников договора. Это наиболее часто встре­чающийся и нормальный случай.
2. Повторная регистрация, когда уже зарегистриро­ванный договор снова передается на регистрацию дру­гим участником. По нашему мнению, эта процедура яв­ляется излишней – если договор уже зарегистрирован, нет никакой необходимости делать это снова.
3. Совместная регистрация. Она может иметь место в случаях, когда у международного договора несколько депозитариев, по соглашению между ними. Совместно, например, регистрировали СССР, США и Великобрита­ния Договор о запрещении испытаний ядерного оружия от 5 августа 1963 г. Иногда совместная регистрация при­меняется и при одном депозитарии многостороннего до­говора, и даже в случаях двусторонних договоров. Так, многосторонний мирный договор с Италией 1947 года был совместно зарегистрирован Советским Союзом (де­позитарий) и Францией. Протокол 1963 года о продле­нии срока действия советско-чехословацкого Договора 1943 года о дружбе, взаимопомощи и послевоенном со­трудничестве СССР зарегистрировал совместно с Чехо­словакией[[76]](#endnote-76).
4. Совместную и повторную регистрацию следует от­личать от двойной регистрации, когда один и тот же международный договор регистрируется в двух между­народных организациях. Дело в том, что уставы ряда международных организаций предусматривают регист­рацию в секретариатах этих организаций, помимо ООН (см. , например, Уставы МАГАТЭ, МОТ, ИКАО, Лиги арабских государств). Во всех этих случаях она осуществляется в соответствии с принятыми в этих орга­низациях правилами. В отличие от ст.102 Устава ООН, эти правила не содержат положений о последствиях не­исполнения регистрации. Имеются и другие особенности. Например, правила ИКАО 1949 года предусматривают регистрацию и таких соглашений, участники которых не являются субъектами международного права (юридиче­ские и даже физические лица).

Регистрация здесь не всегда предполагает опублико­вание договоров, издание специальных сборников, что снижает ее значение.

Что касается регистрации в Секретариате ООН, то после этой процедуры или занесения в перечень между­народных договоров он должен их в кратчайший срок опубликовать.

Следует подчеркнуть, что регистрация, внесение в перечень и опубликование в сборниках ООН того или иного акта не придают ему сами по себе характера меж­дународного договора, о чем специально оговаривается в примечании к каждому сборнику. И действительно, там встречаются односторонние акты, заявления и ноти­фикации, имеющие международно-правовое значение, но не являющиеся соглашениями, например заявления о признании обязательной юрисдикции Международного Суда ООН, о присоединении к договору, денонсации и т.д. Нерегистрация не делает международный договор недействительным.

При кодификации права международных договоров о Комиссии международного права и на Венской конфе­ренции институт регистрации получил дальнейшее раз­витие. Статья 80 Венской конвенции распространяет на всех ее участников обязанность регистрации. Кроме того, после принятия поправки Белорусской ССР на Вен­ской конференции эта статья содержит упоминание не только о регистрации и опубликовании, но и о хранении в делах и занесении в перечень международных догово­ров, независимо от членства в ООН. В ней нет ссылок, как было в проекте, на правила Генеральной Ассамблеи ООН, которые нечленов ООН ставят в неодинаковое по­ложение в отношении регистрации по сравнению с чле­нами ООН.

В связи с установлением института регистрации воз­никает вопрос о том, с какого момента международный договор вступает в силу – с момента его подписания или ратификации, или же с момента его регистрации в Се­кретариате Организации Объединенных Наций. Этот во­прос ставился после создания Лиги Наций, он ста­вится и теперь, в период деятельности ООН, и делаются попытки как-то решить его.

Даются в основном два решения данного вопроса. Большинство американских юристов склонно считать, что регистрация или отсутствие таковой не влияет в какой-либо степени на силу международного договора. Та­кого взгляда, в частности, придерживается Ч.Хайд в своём «Курсе международного права», где автор делает вывод, что момент возникновения прав и обязанностей по международному договору связывается с актом его регистрации.

В отечественной юридической литературе нет работ или статей, посвященных определению правовых последствий регистрации международного договора.

В учебнике 1957 г. издания отмечается, что по смыслу статьи 18 Устава Лиги Наций регистрация является «непременным условием для придания им (договорам) бесспорной юридической силы» Отсюда можно сделать вывод о том, что международный договор приобретает юридическую силу только с момента регистрации[[77]](#endnote-77).

Что касается статьи 102 Устава ООН, то в учебнике излагаются только ее постановления, без указания на то, какое юридическое значение имеет ре­гистрация договоров Нам представляется, что с теорети­ческой точки зрения регистрация международных догово­ров в Секретариате ООН не имеет никакого отношения к вопросу о вступлении в силу международного договора.

Как следует из истории возникновения института ре­гистрации международных договоров, последний появля­ется как определенная реакция на участившиеся в прак­тике государств случаи тайных договоров и соглашений, носящих неправомерный и гра­бительский характер. Поэтому основная цель регистра­ции — это, во первых, довести содержание договора до сведения международной организации по поддержанию мира и безопасности народов и, во-вторых, сделать его достоянием широкой общественности. В этой связи регистрация международного договора неразрывно связана с его публикацией Отсюда регистрация выступает как акт обнародования международного договора, придания ему характера доступности, исключающей тайность его постановлений В этом отношении регистрация имеет много общего с институтом публикации международных договоров, который существует во внутригосударствен­ных правовых системах, так как и в обоих случаях глас­ность выступает в качестве моральной силы, обеспечива­ющей должное уважение к правовой норме.

Однако регистрация не имеет отношения к вступлению договора в силу и по другим, не менее веским основаниям.

Известно, что заключение договора практически вы­ступает как акт суверенной воли государств. Сами государства – участники соглашения определяют и содер­жание договора во всех его деталях, и дату вступления договора в силу, и срок окончания действия договора. По этим причинам, например, и акт ратификации и отказ от нее выступают как проявление суверенной воли госу­дарства.

Следовательно, только государства-участники право­мочны либо принять условия договора и придать ему юридическую силу, либо отказаться от этих условий и отклонить договор в целом Что касается регистрации, то здесь не решается вопрос принять или отклонить договор, так как предполагается, что этот вопрос уже решен договаривающимися государствами.

Таким образом, заключение договора, придание ему юридической силы входят целиком и полностью в ком­петенцию государств-контрагентов. Регистрация совер­шается, когда договор уже вступил в силу в установленном сторонами порядке. Она выступает как мера контроля международной организации по обеспечению мира и безопасности за договорной практикой отдельных государств с таким расчетом, чтобы эта практика не подрывала целей и принципов Организации Объединенных Наций.

Из всего этого можно сделать вывод, что незареги­стрированный договор, если он принят с соблюдением конституционных процедур и соответствует основным принципам международного права, действителен, как и договор зарегистрированный. На незарегистрированный договор стороны не вправе ссылаться в органах ООН, если он заключен после принятия Устава ООН. На договоры, заключенные до принятия Устава, правило статьи 102 не распространяется, поскольку данная статья не имеет обратной силы. На государства, не являющиеся членами ООН, правовая обязанность регистрации меж­дународных договоров не распространяется, хотя им, очевидно, нельзя отказать в регистрации, если они по желают это сделать).

ФЗ «О международных договорах РФ» предусмотрена единая государственная система регистрации и учёта международных договоров, которая осуществляется правительственным департаментом.

В департаменте договоры регистрируются и учитываются по двум основным ка­тегориям: многосторонние и двусторонние. Соответственно ведется кар­тотека регистрации и учета многосторонних и двусторонних договоров.

На каждый многосторонний договор с участием России оформляет­ся специальная карточка. В ней указываются учетный номер договора, количество его участников, название договора, дата и место подписания, депозитарий, условия вступления в силу, дата вступления в силу, срок действия, дата подписания Россией, дата вступления в силу для России, сведения о выполнении внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу, данные об опубликовании договора и его регист­рации в той или иной международной организации, если таковая имела место. В карточке приводится также полный список участников догово­ра с указанием даты подписания, даты сдачи на хранение документа о ратификации, принятии, присоединении, правопреемстве и т.п., даты сдачи документа о денонсации.

На каждый двусторонний договор также оформляется специальная карточка. В ней указываются учетный номер договора, название догово­ра, место и дата его подписания, лица, подписавшие договор за Российскую Федерацию (Правительство Российской Федерации) и за иностран­ное государство (правительство), приводятся данные о ратификации до­говора (если она требуется) и обмене ратификационными грамотами, об утверждении договора (если оно требуется), о вступлении в силу, сроки действия, а также сроки для заявления о продлении или денонсации, ука­зываются условия продления договора. Приводятся также данные о пуб­ликации.

В настоящее время проводится работа по переводу картотеки дву­сторонних и многосторонних договоров в электронную базу данных.

Учитывая, что Россия является государством-продолжателем СССР (см. п. 3 ст.1 Закона), в картотеку включены данные о договорах, заклю­ченных СССР, по которым Россия продолжает осуществлять права и вы­полнять обязательства.

При этом в отношении многосторонних договоров в силу своего качества государства-продолжателя Россия заменила СССР автоматиче­ски. Действительность каждого данного договора для России не под­тверждалась и не нуждается в дополнительном подтверждении. Харак­терно, что датой участия России в этих договорах считается дата их вступления в силу для СССР.

В силу принципа продолжения Россией прав и обязательств по меж­дународным договорам, для двусторонних договоров презюмируется их действительность в отношениях между Россией и иностранным государ­ством, заключившим договор с СССР. Вместе с тем очевидно, что ряд ранее заключенных СССР договоров не может применяться в связи с из­менившимися обстоятельствами (например, объект договора может на­ходиться вне территории России, договор не отвечает нынешним эконо­мическим реалиям либо нуждается в пересмотре). С целью уточнения до­говорной основы двусторонних отношений в МИД России проводится работа по инвентаризации двусторонних договоров, заключенных СССР. Объем этой работы очень велик, учитывая, что СССР к 1991 г. имел более 15 тыс. двусторонних договоров.

Согласно ст.27 Закона регистрация международных договоров РФ в международных организациях осуществляется на основании ст.102 Устава ООН.

§3. Опубликование международных договоров.

В то время как регистрация является делом прежде всего сторон международного договора, обязанность опубликования международных договоров целиком воз­ложена на Секретариат Организации Объединенных Наций.

Согласно ст.102 Устава ООН, Секретариат обязан опубликовать всякий договор и международное соглаше­ние.

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 97/1 и ст.10 правил эта обязанность распространена и на договоры и соглашения, хранящиеся в делах и вне­сенные в перечень.

В меморандуме Секретариата относительно регист­рации и опубликования договоров и международных со­глашений указывалось: «В целях удобства пользования документами, подлежащими опубликованию Организа­цией Объединенных Наций, Подкомитет считает жела­тельным, чтобы зарегистрированные акты и акты, хра­нимые в делах и занесенные в Перечень, публиковались в одной и той же серии».

Опубликование договоров и других международно-правовых документов происходит в «Сборниках догово­ров ООН».

В большинстве своем они состоят из двух частей: в первой — публикуются договоры и соглашения, заре­гистрированные в соответствии со ст.102 Устава ООН, а также ст.1 и 4 правил 1946 года; во второй—догово­ры, принятые на хранение и занесенные в перечень (т. е. не подлежащие обязательной регистрации) в соответст­вии со ст.10 правил.

Дополнительные документы, приложения, а также сведения о ратификации, обмене ратификационными грамотами, подписании, изменениях содержания догово­ра, помещенные в первой части, публикуются в прило­жении А, помещенные во второй части — в приложе­нии В, под номером договора, к которому они относятся.

Приложение С содержит договоры, а также соответ­ствующие дополнения к ним, зарегистрированные Секре­тариатом Лиги наций и не вошедшие в ее сборники.

С 1920  по 1946 год Секретариат Лиги опубликовал 205 томов, содержащих 4834 международных договора.

Секретариат Организации Объединенных Наций с 1947  по 1979 год опубликовал более 900 томов «Сборни­ков договоров ООН», содержащих свыше 14 тыс. догово­ров и соглашений. К 1979 году в ООН было зарегистри­ровано и внесено в перечень более 15 тыс. договоров.

В соответствии со ст.12 правил регистрации догово­ров «в кратчайший срок Секретариат опубликовывает в виде серии сборников все договоры или международные соглашения, зарегистрированные или хранящиеся в де­лах и занесенные в Перечень», на языке или языках под­линника вместе с переводами на английский и французский языки.

Согласно п. 2 ст.12 правил, Секретариат сообщает при опубликовании следующую информацию: номер в порядке регистрации или занесения в перечень, дату ре­гистрации договора стороной или специализированным учреждением ООН, а также день и порядок вступления договора в силу для каждой стороны.

В связи с этим в меморандуме Секретариата указывалось, что опубликование какой-либо дополнительной информации, добровольно представленной любым госу­дарством, должно быть оставлено на усмотрение Секретариата.

Вопрос об опубликовании поднимался Шестым ко­митетом на II, III, IV, V, IX и Х сессиях Генеральной Ассамблеи ООН во время обсуждения докладов Гене­рального секретаря о регистрации и опубликовании договоров и международных соглашений. В дискуссиях внимание было обращено главным образом на вопросы о сроках опубликования и правильности переводов.

При обсуждении доклада Генерального секретаря на III сессии о регистрации договоров и международных соглашений все согласились с тем, что они должны опуб­ликовываться в кратчайший срок, и установили для этого в качестве общего правила срок в течение шести ме­сяцев после регистрации. Такое отношение к вопросу вполне логично, так как если опубликование договоров будет производиться с большим опозданием, то они бу­дут представлять только исторический интерес.

На III сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята резолюция 254/111, в которой предусматривалась необходимость «опубликования договоров и междуна­родных соглашений в возможно короткий срок», и Гене­ральному секретарю было поручено «принять все необходимые меры к тому, чтобы зарегистрированные до­говоры или соглашения опубликовывались с наименьшей задержкой и чтобы переводы достигали возможно высо­кой степени правильности и точности[[78]](#endnote-78)».

Эти вопросы обсуждались и на последующих сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. В частности, возникал вопрос об опубликовании приложений к международным договорам. Правильное его решение может быть найде­но исходя из характера приложений: являются они не­отъемлемой частью договора или нет. В первом случае их опубликование необходимо. Как отмечалось на Х сессии Генеральной Ассамблеи ООН, есть приложе­ния, имеющие существенное значение для правильного понимания самого договора, где, например, излагается принятое участвующими сторонами толкование постанов­лений договора или содержатся дополнительные обяза­тельства участвующих сторон, условия, от которых за­висит действие постановлений данного соглашения, и пр.

Само собой разумеется, что опубликование таких приложений имеет столь же важное значение, как и опубликование самого соглашения. Однако некоторые приложения, несомненно, не имеют существенного значе­ния для правильного понимания основного документа. К их числу относятся, например, различные формуляры, прилагаемые к почтовым и таможенным соглашениям, имеющим ограниченное применение; списки товаров, прилагаемые к краткосрочным двусторонним коммерче­ским договорам, с указанием рода и количества товаров, подлежащих обмену между договаривающимися сторо­нами, причем иногда даже с подробной спецификацией этих товаров; в некоторых случаях чертежи или геогра­фические карты, прилагаемые, например, к соглашени­ям, касающимся устройства военных кладбищ или арен­ды помещений, и пр. В опубликовании таких приложе­ний нет необходимости.

Кроме «Сборников договоров» Секретариат ООН ежемесячно публикует сообщения о зарегистрированных договорах и договорах, хранящихся в делах и внесенных в Перечень. При этом указываются номер и дата регист­рации или внесения в Перечень, стороны договора и да­та вступления его в силу. Тексты договоров публикуют­ся позже их регистрации, иногда этот разрыв значите­лен. В связи с этим в ежегодном докладе о работе Ор­ганизации Объединенных Наций на XV сессии Генераль­ной Ассамблеи Генеральный секретарь отметил, что в будущем промежуток времени между регистрацией и опубликованием должен быть не более года.

С 1952 года в Секретариате ООН издаются Положе­ния о многосторонних конвенциях, в отношении которых Генеральный секретарь осуществляет функции депози­тария.

Издаются и некоторые специальные сборники. Таков «Сборник международных налоговых соглашений», ко­торый не ограничивается лишь договорами и междуна­родными соглашениями, подлежащими регистрации и хранению в делах на основании ст.102 Устава ООН и Правил, а является полным собранием всех международных документов по налогообложению. Тексты обыч­но опубликовываются после их подписания, а не рати­фикации, то есть до вступления их в силу. Материал, публикуемый в этом сборнике, собирается Генеральным секретарем при содействии правительств. Тома сборника издавались первоначально лишь на английском и фран­цузском языках, а затем, по просьбе ЭКОСОС, и на ис­панском. Поэтому не всегда документы издаются на языке оригинала.

Кроме международного опубликования существует внутригосударственное опубликование международных договоров — промульгация. В отличие от международ­ного опубликования, промульгироваться могут и незаре­гистрированные договоры, что осуществляется в соответ­ствии с правилами, принятыми в данном государстве, и не зависит от регистрации.

В РФ с учетом положений ч. 4 ст.15 Конституции, определяющих, что международные договоры РФ наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью правовой системы РФ, и устанавливающих приоритет правил международного до­говора РФ по сравнению с правилами, предусмотренными законом, в случае противоречия между ними, вопрос об официальном опубликова­нии международных договоров РФ приобретает особое значение. Важно подчеркнуть и установленный Конституцией (ч, 3 ст.15) запрет на при­менение любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликова­ны официально для всеобщего сведения.

Официально опубликованы могут быть только вступившие в силу для РФ международные договоры. Поэтому необходимо иметь в виду, что соответствующие решения о согласии на обязательность для РФ ме­ждународных договоров опубликовываются раньше самих договоров. Вступление договора в силу осуществляется в порядке и сроки, преду­смотренные в самом международном договоре или согласованные между договаривающимися сторонами. Обмен ратификационными грамотами и сдача грамот о ратификации международных договоров РФ на хране­ние депозитариям, обмен и сдача на хранение иных документов (об ут­верждении, принятии или присоединении) и переписка с депозитариями многосторонних договоров осуществляются МИД.

Международные договоры РФ, заключенные от имени РФ и от име­ни Правительства, опубликовываются по представлению МИД, который хранит подлинники (заверенные копии, официальные переводы) таких договоров, и на который возлагаются функции давать официальные со­общения о вступлении в силу таких договоров.

В Собрании законодательства РФ подлежат официальному опубли­кованию по представлению МИД вступившие в силу для РФ междуна­родные договоры, решения о согласии на обязательность которых для РФ приняты в форме федерального закона.

К сожалению, как показывает практика, такие договоры опублико­вываются зачастую со значительным опозданием. Это может создать в ряде случаев проблемы с их применением в РФ. Следовало бы устано­вить предельный срок (конечно, практически осуществимый) для опуб­ликования вступивших в силу для РФ международных договоров, преду­смотрев с учетом ч. 3 ст.15 Конституции, что международные договоры РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и граждани­на, подлежат официальному опубликованию не позднее дня вступления их в силу для РФ. Для этого необходимо ускорить внесение соответству­ющих изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке опуб­ликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Путем вне­сения соответствующего дополнения в упомянутый Закон следует ре­шить также вопрос об опубликовании тех международных договоров РФ, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках. В этом случае договор опубликовывался бы на одном из этих языков с официальным переводом на русский язык.

Вступившие в силу для РФ международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) официально опубликовываются по представлению МИД также в Бюллетене международных договоров.

Заключение

Работа над Венскими конвенциями о праве международных договоров 1969 и 1986 гг. исторически явилась объективно закономерной. Необходимость выработки подобных актов назрела именно к тому моменту, когда перед человечеством встали глобальные проблемы, имеющие жизненное значение для судеб цивилизации. Речь идёт об охране окружающей среды, о воздушном и космическом пространстве, Мировом океане, ресурсах планеты, о гонке вооружений, о необходимости покончить с голодом, нищетой, об использовании достижений научно-технического прогресса на благо всего человечества. Стало очевидным, что ни одно государство не в состоянии решить эти проблемы в одиночку. Только международное сотрудничество с учетом интересов всех при полной свободе выбора участников международного сообщества путей своего развития позволит решать эти проблемы и идти по пути прогресса. Появление глобальных проблем поставило, в частности, перед государствами вопрос о непосредственном их влиянии на поиск путей и средств выживания человека, на использование тех общепризнанных принципов и норм поведения в международном общении, которыми цивилизация уже обогащена, и на создание новых правил общения, новых международных механизмов. На нашей планете назрела необходимость в новых правилах общежития, соответствующих новым потребностям и изменившимся условиям.

В этих условиях международный договор должен стать основным инструментом правового регулирования международных отношений. Вот почему сейчас уделяется так много внимания вопросам регламентации заключения, исполнения международных договоров. В огромной степени от юридической техники, разработанности процедурных тонкостей будет зависеть практическая реализация идей безъядерного и ненасильственного мира. Разрешение проблем заключения международных договоров будет одним из важнейших шагов на пути к новому международному правопорядку.

Библиография.

1. Нормативные акты.

* 1. Конституция РФ // РГ, 1993, 25 декабря
	2. Венская конвенция о праве международных договоров // ВВС, 1986, №37, с.772
	3. ФЗ №101-93 от 16.06.1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ, 1995, №29, ст.2757
	4. СЗ РФ, 1996, №17, ст.2018
	5. СЗ РФ, 1996, №9, ст.774-775
	6. СЗ РФ, 1995, №49, ст.4822
	7. СЗ РФ, 1995, №49, ст.4791
	8. СЗ РФ, 1995, №48, ст.4554
	9. СЗ РФ, 1995, №38, ст.3690
	10. СЗ РФ, 1995, №33, ст.3336-3339
	11. СЗ РФ, 1995, №21, ст.1965
	12. СЗ РФ, 1995, №9, ст.4791
	13. СЗ РФ, 1995, 4, ст.291, 329
	14. СЗ РФ, 1994, №22, ст.2512
	15. СЗ РФ, 1994, №20, ст.2269
	16. СЗ РФ, 1994, №8, ст.881
	17. СЗ РФ, 1994, №3, ст.223-224
	18. СЗ РФ, 1994, №3, ст.340
	19. САПП РФ, 1994, №1, ст.13-14
	20. САПП РФ, 1993, №45, ст.4346
	21. САПП РФ, 1993, №16, ст.1353

2. Книги.

* 1. Блищенко И.П., Солнцева М.И. Международная политика и международное право. – М., 1970
	2. Броунли Я. Международное право. – М., 1977
	3. Буткевич В.Г. Советское право и международные договора. – Киев, 1977
	4. Версальский мирный договор. – М., 1925
	5. Внешняя политика СССР. // Сборник документов, т.6, - М., 1947
	6. Ганюшкин Б.В. Дипломатическое право международных организаций. – М., 1972
	7. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996
	8. Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник. – М., 1998
	9. Дружком М.П. Заключение многосторонних договоров в рамках и под эгидой международных организаций. – Киев, 1986
	10. Дурденевский В.Н. Правила процедуры международных политических конференций 20 в. – М., 1955
	11. Дурденевский В.Н., Крылов С.Б. Международное право. Учебное пособие. – М., 1946
	12. Комментарий к ФЗ «О международных договорах РФ». – М., 1996
	13. Курс международного права. В 7 т. т.4. Отрасли международного права. – М., 1990
	14. Ляхс А. Многосторонние договоры. – М., 1960
	15. Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. – М., 1888
	16. Международное право. Учебник для ВУЗов. – М., 1957
	17. Международное право. Учебник. / МГИМО; отв.ред. Колосов Ю.Н., Кузнецов В.И. – М., 1995
	18. Международное публичное право. Сборник документов. – М., 1996
	19. Оппенгейм М. Международное право. – М., 1968
	20. Поленц О. Ратификация международных договоров. – М., 1950
	21. Сборник международных договоров СССР. – М., 1985. Вып.39
	22. Степанов В.О. О праве международных организаций на участие в многосторонних международных договорах. – М., 1987
	23. Талалаев А.Н. Право международных договоров. – М., 1989
	24. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980
	25. Талалаев А.Н. Юридическая природа международных договоров. – М., 1963
	26. Тункин Г.Я. Теория международного права. – М., 1970
	27. Ульянова Н.Н. Общие вопросы многосторонних договоров в современных международных отношениях. – Киев, 1981
	28. Фабриков Э.М. Международный договор (его подготовка и оформление). – М., 1957
	29. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958
	30. Хайд Ч.Ч. Международное право, его понимание и применение США. – М., 1951
	31. Шуршалов В.М. Основные вопросы в теории международных договоров. – М.., 1959

3. Статьи в сборниках.

* 1. Талалаев А.Н. Право международных договоров: историко-правовой очерк. // Советский ежегодник международного права, 1972. – М., 1974
	2. Нефедов Б.И О юридической природе регистрации международных договоров // Международное и внутригосударственное право: проблемы сравнительного правоведения. – Свердловск, 1984

4. Статьи в журналах.

* 1. Аюева Т.Н. Регистрация международных договоров в международных организациях // Правоведение, 1977, №1
	2. Борисов С. Суверенное право государств-участников многосторонних договоров заявлять оговорки // СгиП, 1952, №4
	3. Дурденевский В.Н. К вопросу об оговорках в международных договорах // СгиП, 1956, №4
	4. Лукашук И.И. Разработка проекта международного договора // СгиП, 1969, №2
	5. Лунц Л.Я. Об одной из важнейших проблем международного права // СгиП, 1965, №8
	6. Манасуев А. Действие и применение международного договора // МЖ МП, 1998, №4
	7. Ульянова Н.Н. Депозитарий многосторонних договоров // СгиП., 1978, №6
1. Тункин Г.Я. Теория международного права. – М., 1970, с.40 [↑](#endnote-ref-1)
2. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.61 [↑](#endnote-ref-2)
3. Там же. [↑](#endnote-ref-3)
4. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.61 [↑](#endnote-ref-4)
5. Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник. – М., 1998, с.34 [↑](#endnote-ref-5)
6. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.63 [↑](#endnote-ref-6)
7. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.64 [↑](#endnote-ref-7)
8. Курс международного права. В 7 т. т.4. Отрасли международного права. – М., 1990, с.30 [↑](#endnote-ref-8)
9. Международное публичное право. Сборник документов. – М., 1996, с.70 [↑](#endnote-ref-9)
10. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.67 [↑](#endnote-ref-10)
11. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, с.170 [↑](#endnote-ref-11)
12. Блищенко И.П., Солнцева М.И. Международная политика и международное право. – М., 1970, с.11 [↑](#endnote-ref-12)
13. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, с.18-20 [↑](#endnote-ref-13)
14. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.72 [↑](#endnote-ref-14)
15. Внешняя политика СССР. // Сборник документов, т.6, - М., 1947, с.55 [↑](#endnote-ref-15)
16. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, т.2., с.69 [↑](#endnote-ref-16)
17. Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. – М., 1888, с.388 [↑](#endnote-ref-17)
18. Оппенгейм М. Международное право. – М., 1968, с.431 [↑](#endnote-ref-18)
19. Шуршалов В.М. Основные вопросы в теории международных договоров. – М.., 1959, с.149 [↑](#endnote-ref-19)
20. Оппенгейм М. Международное право. – М., 1968, с.433 [↑](#endnote-ref-20)
21. Шуршалов В.М. Основные вопросы в теории международных договоров. – М.., 1959, с.120 [↑](#endnote-ref-21)
22. Тункин Г.Я. Теория международного права. – М., 1970, с.65 [↑](#endnote-ref-22)
23. Хайд Ч.Ч. Международное право, его понимание и применение США. – М., 1951, с.89 [↑](#endnote-ref-23)
24. СЗ РФ, 1995, №33, ст.3336-3339 [↑](#endnote-ref-24)
25. Комментарий к ФЗ «О международных договорах РФ». – М., 1996, с.62 [↑](#endnote-ref-25)
26. СЗ РФ, 1995, №21, ст.1965 [↑](#endnote-ref-26)
27. СЗ РФ, 1995, 4, ст.291 [↑](#endnote-ref-27)
28. СЗ РФ, 1994, №22, ст.2512 [↑](#endnote-ref-28)
29. СЗ РФ, 1994, №8, ст.881 [↑](#endnote-ref-29)
30. СЗ РФ, 1995, №49, ст. 4791 [↑](#endnote-ref-30)
31. СЗ РФ, 1995, №49, ст.4822 [↑](#endnote-ref-31)
32. СЗ РФ, 1996, №17, ст.2018 [↑](#endnote-ref-32)
33. СЗ РФ, 1995, №4, ст.329 [↑](#endnote-ref-33)
34. СЗ РФ, 1994, №20, ст.2269 [↑](#endnote-ref-34)
35. Международное право. Учебник для ВУЗов. – М., 1957, с.72 [↑](#endnote-ref-35)
36. Сборник международных договоров СССР. – М., 1985. Вып.39, с.43 [↑](#endnote-ref-36)
37. Поленц О. Ратификация международных договоров. – М., 1950, с.27 [↑](#endnote-ref-37)
38. СЗ РФ, 1995, №48, ст.4554 [↑](#endnote-ref-38)
39. СЗ РФ, 1996, №9, ст.774-775 [↑](#endnote-ref-39)
40. СЗ РФ, 1994, №3, ст.224 [↑](#endnote-ref-40)
41. СЗ РФ, 1994, №3, ст.340 [↑](#endnote-ref-41)
42. Сборник международных договоров СССР. – М., 1985. Вып.39, с.59 [↑](#endnote-ref-42)
43. Сборник международных договоров СССР. – М., 1985. Вып.39, с.31 [↑](#endnote-ref-43)
44. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.75 [↑](#endnote-ref-44)
45. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, т.1, с.79 [↑](#endnote-ref-45)
46. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, т.3, с.157 [↑](#endnote-ref-46)
47. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.79 [↑](#endnote-ref-47)
48. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.82 [↑](#endnote-ref-48)
49. СЗ РФ, 1995, №38, ст.3690 [↑](#endnote-ref-49)
50. СЗ РФ, 1994, №3, ст.223 [↑](#endnote-ref-50)
51. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с 89 [↑](#endnote-ref-51)
52. Буткевич В.Г. Советское право и международные договора. – Киев, 1977, с.98 [↑](#endnote-ref-52)
53. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, т.2, с.71 [↑](#endnote-ref-53)
54. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.12 [↑](#endnote-ref-54)
55. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.13 [↑](#endnote-ref-55)
56. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, т.2, с.159 [↑](#endnote-ref-56)
57. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.17 [↑](#endnote-ref-57)
58. Дурденевский В.Н. К вопросу об оговорках в международных договорах // СгиП, 1956, №4, с.21 [↑](#endnote-ref-58)
59. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.97 [↑](#endnote-ref-59)
60. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.20 [↑](#endnote-ref-60)
61. Внешняя политика СССР. // Сборник документов, т.6, - М., 1947, с.57 [↑](#endnote-ref-61)
62. Внешняя политика СССР. // Сборник документов, т.6, - М., 1947, с.64 [↑](#endnote-ref-62)
63. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, т.3, с.304 [↑](#endnote-ref-63)
64. Международное публичное право. Сборник документов. – М., 1996, т.2, с.275 [↑](#endnote-ref-64)
65. Международное публичное право. Сборник документов. – М., 1996, т.2, с.290 [↑](#endnote-ref-65)
66. Дурденевский В.Н., Крылов С.Б. Международное право. Учебное пособие. – М., 1946, с.25 [↑](#endnote-ref-66)
67. Дурденевский В.Н., Крылов С.Б. Международное право. Учебное пособие. – М., 1946, с.29 [↑](#endnote-ref-67)
68. Действующее международное право. В 3 т. Сост. Колосов Ю.М. и Кривчикова Э.С. – М., 1996, т.2, с.78 [↑](#endnote-ref-68)
69. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.41 [↑](#endnote-ref-69)
70. Дурденевский В.Н., Крылов С.Б. Международное право. Учебное пособие. – М., 1946, с.33 [↑](#endnote-ref-70)
71. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.44 [↑](#endnote-ref-71)
72. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.42 [↑](#endnote-ref-72)
73. Ульянова Н.Н. Депозитарий многосторонних договоров // СгиП., 1978, №6, с.31 [↑](#endnote-ref-73)
74. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.43 [↑](#endnote-ref-74)
75. Аюева Т.Н. Регистрация международных договоров в международных организациях // Правоведение, 1977, №1, с.18 [↑](#endnote-ref-75)
76. Талалаев А.Н. Право международных договоров: общие вопросы. – М., 1980, с.121 [↑](#endnote-ref-76)
77. Международное право. Учебник для ВУЗов. – М., 1957, с.80 [↑](#endnote-ref-77)
78. Филиппов С.В. Оговорки в теории и практике международных договоров. – М., 1958, с.47 [↑](#endnote-ref-78)