

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Б.И. Осминин

УЧАСТИЕ ПАРЛАМЕНТА В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ О СОГЛАСИИ ГОСУДАРСТВА НА ОБЯЗАТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

***Аннотация.** Статья посвящена роли парламентов различных государств в принятии решений о согласии на обязательность международных договоров. Во многих государствах парламентское одобрение является юридически обязательным для заключения наиболее важных международных договоров. Парламентское одобрение во все возрастающей степени становится предварительным условием внутригосударственного действия международных договоров. В некоторых государствах (Великобритания, Австралия, Канада) парламентское одобрение не является юридически необходимым для принятия международных договорных обязательств. Отсутствие неодобрения парламента считается достаточным для принятия решения о ратификации договора.*

***Ключевые слова:** Сравнительное правоведение, парламентское одобрение международных договоров, парламентский контроль, явно выраженное одобрение, подразумеваемое одобрение, отсутствие неодобрения, договоры, конгрессистско-исполнительные соглашения, исполнительные соглашения в соответствии с договорами, президентские исполнительные соглашения*

Два подхода к роли парламента

Внутригосударственные процедуры, необходимые для выражения согласия на обязательность международного договора, представляют собой процесс формирования воли государства заключить международный договор. В настоящее время можно выделить два различных подхода к роли парламента в принятии решений о согласии на обязательность международных договоров. Первый подход состоит в том, что одобрение парламента не является юридически необходимым для принятия государством международных договорных обязательств, в то время как второй подход предполагает, что санкция парламента юридически обязательна для заключения наиболее важных или даже всех международных договоров.

Роль парламента тесно связана с возможностью действия заключенных международных договоров во внутригосударственной сфере. Если вступившие в силу для государства международные договоры рассматриваются как внешнеполитические акты, которые сами по себе не имеют последствий во внутригосударственном праве, не могут быть непосредственно применены во внутригосударственной сфере, а для их

реализации в национальной правовой системе необходим акт законодательного характера, то заключение международных договоров с полным основанием может считаться функцией исполнительной власти при ограниченном участии парламента во внутригосударственных процедурах заключения договоров. Именно то обстоятельство, что в ряде государств международные договоры сами по себе не имеют силы во внутригосударственном праве, рассматривается в качестве причины ограниченного участия парламента во внутригосударственных процедурах заключения договоров¹. В этом случае участие парламента в основном выражается в том, что правительство политически ответственно перед ним за свою деятельность, парламента же имеет право на получение информации о намерениях правительства и проведение консультаций. Если же заключенные государством международные договоры включаются в национальную правовую систему в качестве составной ее части, могут быть непосредственно применены для регулирования отно-

¹ Expression of Consent by States to Be Bound by a Treaty. Analytical Report and Country Reports. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI). Council of Europe. CAHDI (2001) 3. Strasbourg, 23 January 2001. Part I: Analytical Report. P. 52.

шений с участием субъектов национального права и им придается сила закона или даже приоритет по сравнению с ординарным законом, то принятие международных договорных обязательств, осуществляемое лишь как результат решений органов исполнительной власти без соответствующего участия органов законодательной власти, нарушало бы принцип разделения властей. Одобрение парламентом выступает как предварительное условие действия международных договоров во внутригосударственной сфере.

Отсутствие общего требования одобрения парламентом международных договоров

Роль парламента во внутригосударственных процедурах принятия международных договорных обязательств Великобританией и другими государствами, право которых не содержит общего требования одобрения парламентом международных договоров (Австралия, Канада), отличается своеобразием и заслуживает специального анализа. Ограниченный характер непосредственного участия парламента во внутригосударственных процедурах принятия международных договорных обязательств вполне компенсируется его ролью в реализации договоров в национальной правовой системе. Требование законодательного обеспечения реализации международных договоров вызывает необходимость принятия парламентом имплементационного законодательства, которое не является парламентским одобрением, санкционирующим заключение международных договоров, но может выступать в том, что касается сферы действия закона, как предварительное условие их ратификации.

Проведенные в указанных странах реформы, направленные на повышение роли парламента во внутригосударственных процедурах принятия международных договорных обязательств, принципиально не изменили ситуацию: национальное право по-прежнему не содержит общего требования одобрения парламентом международных договоров.

В **Великобритании** заключение международных договоров традиционно рассматривается как часть прерогативы короны, т.е. ее неотъемлемых исключительных прав, не производных от решений парламента. Полномочия по заключению международных договоров принадлежат короне и осуществляются на практике правительством, действующим от имени короны². Национальное право не содержит общего требования парламентского одобрения, санкционирующего заключение международных договоров.

Считается, что парламент практически не участвует в процессе заключения международных договоров, зато почти полностью контролирует внутригосударственные аспекты их имплементации³.

Тем не менее правительство на протяжении многих лет, с апреля 1924 г. по 10 ноября 2010 г. (а перерывом с декабря 1924 г. по 1929 г.), учитывало конституционную практику, известную как «правило Понсонби» (*Ponsonby Rule*), в соответствии с которым текст любого договора, нуждающегося в ратификации (принятии, утверждении, присоединении или взаимном уведомлении о выполнении внутригосударственных процедур), вместе с пояснительной запиской направляется в парламент за 21 сессионный день до того, как может быть осуществлена его ратификация. В соответствии с «правилом Понсонби» текст международного договора направляется в обе палаты парламента лишь с целью информирования его членов о намерениях правительства. «Правило Понсонби» не предполагало необходимости ни формального одобрения парламентом договора, ни получения правительством согласия или санкции парламента на его ратификацию, а давало парламенту возможность лишь обсуждать, если он пожелает, положения договора до того, как будет выражено в международном плане согласие на его обязательность для Великобритании⁴. Как отмечал в своем выступлении перед Палатой общин в 1924 г. А. Понсонби (заместитель министра иностранных дел в правительстве Р. Макдональда), «резолуции, выражающие парламентское одобрение каждого договора перед ратификацией, представляли бы собой слишком обременительную процедуру и возлагали бы на палату множество несвойственных для нее дел. Отсутствие неодобрения может быть принято как санкция, а публичность и возможность для обсуждения и критики являются реальными и ценными элементами, которые впредь будут частью этого процесса»⁵.

11 ноября 2010 г. вступил в силу посвященный вопросам ратификации международных договоров раздел 2 Акта о конституционной реформе и управлении 2010 г.⁶ Принятие Акта 2010 г. означает, что существовавшие в форме обычая правила направления договоров в парламент до их ратификации («правило

² Expression of consent by states to be bound by a treaty. Part II: Country reports. United Kingdom. P 219.

³ The Lord Templeman. Treaty-Making and the British Parliament // Chicago-Kent Law Review. 1991. Vol. 67. P. 459.

⁴ The Governance of Britain. War Powers and Treaties: Limiting Executive Powers. October 2007. P. 71-74.

⁵ Цит. по: The Ponsonby Rule. Foreign and Commonwealth Office. November 2010. P. 2 // <http://fco.gov.uk/resources/en/pdf/TripsonbyRule>.

⁶ Constitutional Reform and Governance Act 2010. Chapter 25. Part 2. Ratification of Treaties.

Понсонби») переводятся на статутную основу. Самым существенным элементом реформы в сфере ратификации международных договоров является законодательно закрепленное полномочие Палаты общин, позволяющее блокировать ратификацию договоров на неопределенный срок.

В ст. 20 Акта 2010 г. предусматривается, что текст договора, нуждающегося в ратификации (принятии, утверждении, присоединении или взаимном уведомлении о выполнении внутригосударственных процедур), должен быть опубликован и направлен в парламент на 21 сессионный день. В этот период каждая из палат имеет возможность принять резолюцию о том, что договор не должен быть ратифицирован. Если в течение 21 сессионного дня ни одной из палат не будет принята такая резолюция, правительство вправе приступить к ратификации договора. По решению соответствующего министра период до ратификации договора, равный 21 сессионному дню, может быть продлен на тот же или более короткий срок. Такое продление может быть осуществлено неоднократно.

Если Палата общин или Палата лордов проголосует против ратификации, то правительство не вправе ратифицировать договор, но может представить в парламент заявление с изложением причин, по которым оно считает необходимым осуществить ратификацию данного договора. В том случае, если против ратификации проголосовала Палата общин, представление такого заявления правительством продлевает период до ратификации договора дополнительно на 21 сессионный день. Палата общин может вновь проголосовать против ратификации в течение этого дополнительного периода. Правительство в этом случае может вновь представить заявление о целесообразности ратификации договора, и процесс может повторяться неоднократно, потенциально блокируя ратификацию договора на неопределенный срок. Если же против ратификации проголосовала только Палата лордов, а Палата общин нет, то правительственное заявление о целесообразности ратификации договора не продлевает период до ратификации договора дополнительно на 21 сессионный день. Палата лордов, следовательно, не имеет права самостоятельно блокировать ратификацию договора.

В ст. 22 Акта 2010 г. предусмотрена, в виде исключения, возможность ратификации договора без соблюдения процедуры направления его в парламент на 21 сессионный день. В этом случае до осуществления акта ратификации или, как только это становится практически возможным, после ратификации в парламент направляется копия договора, обеспечивается его опубликование и представляется заявление с из-

ложением причин необходимости ратификации договора без соблюдения процедуры предварительного направления его в парламент. Однако в таком порядке ратификация не может быть осуществлена после того, как какая-либо из палат уже проголосовала против ратификации договора.

Процедура направления договоров в парламент за 21 сессионный день до ратификации не применяется к тем договорам, которые прямо нуждаются в одобрении актом парламента (договоры, направленные на расширение полномочий Европейского парламента, договоры, изменяющие учредительные Договоры Европейского союза, договоры по вопросам налогообложения).

Акт 2010 г. не меняет существующую практику, что договоры автоматически не инкорпорируются во внутреннее право Великобритании, даже если они и ратифицированы. Правительство не ратифицирует договоры до тех пор, пока необходимое имплементационное законодательство не будет издано. Такая практика позволяет избежать риска, что Великобритания нарушит свои международные обязательства по договору, если парламент не примет необходимое законодательство. Это предоставляет парламенту эффективное полномочие блокировать ратификацию любого договора, который нуждается в издании нового законодательства, в дополнение к полномочиям по Акту 2010 г.⁷

Важно отметить, что Акт 2010 г., законодательно закрепляя участие парламента во внутригосударственных процедурах ратификации договоров, не определяет, вместе с тем, порядок обсуждения этих вопросов и голосования по ним в палатах парламента. Можно констатировать, что одобрение парламентом международных договоров не является необходимым для осуществления правительством их ратификации, если только актом парламента прямо не установлено, что определенный договор нуждается в таком одобрении, или если правительство само не обратится к парламенту с соответствующей просьбой. В национальном праве по-прежнему отсутствует общее требование одобрения парламентом международных договоров.

В то же время создается механизм, который предоставляет парламенту больше возможностей влиять на процесс ратификации международных договоров, чем «правило Понсонби». Придание юридической силы отрицательным резолюциям палат парламента, в первую очередь резолюциям Палаты общин, которая может блокировать на неограниченный срок ратифи-

⁷ Barrett. J. The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: Recent Reforms // International and Comparative Law Quarterly. 2011. Vol. 60. Part 1. P. 229.

кацию договора, дает возможность тем, кто выступает против договора, требовать проведения обсуждения договора и голосования по нему. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что реформа и не ставила своей целью привнести в законодательство норму, обеспечивающую процедуру одобрения каждого договора, направляемого правительством в парламент. Именно отсутствие неодобрения продолжает считаться, как и в условиях применения «правила Понсонби», вполне достаточным для принятия правительством решения о ратификации договора. «Акт 2010 г., — отмечает Ж. Баррет, — не требует проведения голосования в какой-либо из палат парламента для одобрения ратификации договора; он скорее устанавливает правовые последствия в том случае, если одна из палат голосует против ратификации»⁸.

Согласно Конституции **Австралии** заключение международных договоров — это функция исполнительной власти. При этом не требуется одобрения международных договоров парламентом. «Правительство может, ратифицировав договор, в международно-правовом отношении связывать Австралию обязательствами по договору. Одобрение парламента для такой ратификации не требуется»⁹. Хотя Конституция и не возлагает на парламента какую-либо официальную функцию во внутригосударственных процедурах, необходимых для заключения международных договоров, проведенное в 1996 г. реформирование было направлено на повышение роли парламента в этом процессе¹⁰.

В результате тексты всех международных договоров (за исключением тех, которые по решению правительства признаны особо срочными или конфиденциальными) направляются правительством в Сенат и Палату представителей парламента по крайней мере за 15 сессионных дней (для договоров, которые имеют важное политическое, экономическое или социальное значение и могут вызвать большой общественный интерес, этот срок увеличен до 20 сессионных дней) до того, как правительством будет выражено в международном плане согласие на обязательность международного договора (австралийский аналог «правила Понсонби»). Хотя эта процедура не предполагает необходимости ни предварительного одобрения парламентом договора, ни получения правительством формального разрешения на его ратификацию, она рассматривается как создающая разумный баланс между

необходимостью соответствующего парламентского рассмотрения договоров и необходимостью своевременных действий правительства в отношении договоров. Что касается предложений о парламентском санкционировании заключения международных договоров, то превалирующей является точка зрения, согласно которой «процедура парламентского одобрения (в отличие от существующей системы парламентского контроля) приведет лишь к значительному затягиванию внутригосударственного процесса заключения договоров без какого-либо осязаемого положительного эффекта по сравнению с тем, который уже достигнут в результате реформирования процедуры заключения договоров»¹¹.

С 1996 г. функционирует парламентский совместный постоянный комитет по договорам. По завершении рассмотрения направленных правительством международных договоров этот комитет подготавливает и направляет в парламента доклад, в котором содержится рекомендация относительно того, должна ли Австралия предпринимать действия по принятию международных договорных обязательств. Правительство не предпринимает действий по выражению в международном плане согласия на обязательность международного договора, пока доклад, подготовленный совместным постоянным комитетом по договорам, не будет направлен в парламента¹².

Весьма примечательно, что даже такая сравнительно высокая степень парламентского контроля юридически не связывает исполнительную власть в ее решениях относительно того, ратифицировать договор или нет¹³.

В **Канаде** со второй половины 20-х годов и до второй половины 60-х годов прошлого века все важные международные договоры направлялись правительством в парламента. При этом в отношении ряда договоров запрашивалось одобрение парламента в форме резолюции. Конечно, практика направления в парламента международных договоров затрагивала сравнительно небольшую часть договоров, так как значительная их часть заключалась в форме обмена нотами и не подлежала ратификации. Тем не менее в отношении тех договоров, которые направлялись в парламента, такая практика предоставляла ему возможность обсуждать договор и высказывать по нему свое мнение в период до ратификации договора¹⁴.

⁸ Barrett J. Op. cit. P. 227.

⁹ Review of the Treaty-Making Process. Commonwealth of Australia. August 1999. Para. 5.1.

¹⁰ Harrington J. Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law Making: (Re-)Establishing a Role for Parliament // McGill Law Journal. 2005. Vol. 50. P. 492.

¹¹ Review of the Treaty-Making Process. Para. 5.6.

¹² Ibid. Para. 4.2.

¹³ Thorp A. Parliamentary Scrutiny of Treaties: Up to 2010. House of Commons Library. 25 September 2009. P. 34.

¹⁴ Harrington J. Canadian Treaty Practice and the Disabilities Convention // House of Commons. 2010. Vol. 42. № 3-4. P. 156-158.

Однако с течением времени практика направления международных договоров в парламент до того, как правительство выразит в международном плане свое согласие на их обязательность для Канады, постепенно перестала соблюдаться и со второй половины 60-х гг. вообще прекратилась. В течение примерно 40 лет (с 1968 г. по 2008 г.) рассмотрение парламентом международных договоров носило эпизодический характер¹⁵.

Лишь 25 января 2008 г. правительство Канады заявило о своем намерении проводить политику расширения участия парламента во внутрисударственных процедурах, необходимых для выражения согласия на обязательность международных договоров¹⁶. В этом заявлении предусматривалось, что все международные договоры, нуждающиеся в ратификации (принятии, утверждении или присоединении), будут направляться вместе с пояснительной запиской в Палату общин на 21 сессионный день, прежде чем правительство будет вправе выразить в международном плане согласие на их обязательность для Канады (канадский аналог «правила Понсонби»). В этот период члены парламента могут инициировать обсуждение договора и проводить голосование по предложениям относительно договора.

Необходимо отметить, что прохождение международного договора через Палату общин по-прежнему остается лишь добровольным делом правительства, которое обладает полномочиями самостоятельно решать вопрос, ратифицировать ли договор после рассмотрения его в парламенте или нет¹⁷. Кроме того, в исключительных случаях исполнительная власть может ратифицировать международный договор и без направления его в Палату общин. Для этого необходима лишь санкция премьер-министра на неприменение процедуры направления договора в парламент. В этом случае предусмотрено только информирование Палаты общин о международном договоре в кратчайший срок после его ратификации.

В целом предложенная правительством процедура направления международных договоров в Палату общин характеризуется скорее как политический жест, не имеющий существенного правового значе-

ния¹⁸. По сравнению с другими странами реформы в Канаде не привели к существенному повышению участия парламента, и превалирующим является мнение, что парламента не имеет официальной роли в процессе заключения международных договоров — позиция, которой неизменно придерживаются сменяющие друг друга правительства¹⁹.

Необходимость парламентской санкции для заключения международных договоров

Парламенты большинства государств в той или иной форме санкционируют заключение наиболее важных международных договоров. Как отмечается, «парламентское одобрение во все возрастающей степени становится предварительным условием внутрисударственного действия международных договоров»²⁰.

В правовых системах практически всех стран участие парламента во внутрисударственных процедурах, необходимых для заключения международных договоров, имеет место до того, как уполномоченный орган выразит в международном плане согласие на обязательность для государства договора. Лишь в законодательстве Нидерландов (Акт об одобрении и опубликовании договоров 1994 г.²¹) предусматривается в виде исключения возможность представления международного договора в парламент на одобрение после того, как он уже вступил в силу. Так, согласно ст. 10 Акта международный договор, который не содержит положений, вступающих в противоречие с Конституцией, может вступить в силу немедленно, если в исключительных обстоятельствах непреодолимого характера интересы государства требуют, чтобы оно было связано обязательствами по договору до его представления в Генеральные штаты на одобрение. В таком договоре должна быть предусмотрена возможность его прекращения в том случае, если в одобрении будет отказано. Заключенный таким образом договор незамедлительно представляется в парламент на одобрение. Если парламента отклоняет договор, то он должен быть прекращен, как только это становится юридически возможным (ст. 12). Подобная процедура

¹⁵ De Mestral A. & Fox-Decent E. Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law // McGill Law Journal. 2008. Vol. 53. P. 608-612.

¹⁶ Canada Treaty Information. Policy on Tabling of Treaties in Parliament. January 2008. <http://www.treaty-accord.gc.ca/procedure.asp>. Date Modified: 2011-03-22.

¹⁷ Canada's Approach to the Treaty-Making Process. Parliamentary Information and Research Service. Legal and Legislative Affairs Division. 24 November 2008. P. 5.

¹⁸ De Mestral A. & Fox-Decent E. Op. cit. P. 614.

¹⁹ Thorp A. Op. cit. P. 32.

²⁰ Alkema E.A. International Law in Domestic Systems // Electronic Journal of Comparative Law. Vol. 14.3 (December 2010). P. 2. // <http://www.ejcl.org/143/art143-1.pdf>.

²¹ Kingdom Act on the Approval and Publication of Treaties. August 20, 1994. [Translation by the Dutch Ministry of Foreign Affairs]. In: Brouwer J.G. Treaty Law and Practice in the Netherlands. Groningen, April 2002. Annex C. P. 29-38.

предусматривается также Конституцией Колумбии (ст. 224).

Практически во всех случаях санкция парламента на заключение международного договора имеет явно выраженный характер (в форме закона, парламентской резолюции или письма, направленного правительству). Отличительной особенностью Конституции Нидерландов является то, что в ней предусматривается возможность не только явно выраженного (*express approval*), но и подразумеваемого одобрения (*tacit approval*) парламентом международного договора (в том случае, если договор содержит положения, вступающие в противоречие с Конституцией, возможность подразумеваемого одобрения исключается). Явно выраженное одобрение дается в форме акта парламента. Что касается предусмотренного ст. 91(2) Конституции подразумеваемого одобрения Генеральными штатами международного договора, то оно имеет место (т.е. договор считается «молчаливо» одобренным парламентом), если в течение 30 дней после представления международного договора в Генеральные штаты ни одна из палат или по меньшей мере одна пятая членов одной из палат не выступит с предложением о рассмотрении вопроса по процедуре явно выраженного одобрения. Если же такое предложение выдвинуто, то законопроект об одобрении договора должен быть незамедлительно внесен в парламент (ст. 5 Акта об одобрении и опубликовании договоров 1994 г.). Подразумеваемое одобрение обычно запрашивается, если нет необходимости ни в обсуждении договора с участием представителей правительства, ни в принятии имплементационных актов. Явно выраженное и подразумеваемое одобрение абсолютно равнозначны в том смысле, что способ одобрения никак не влияет на правовое действие договора²². Сходные процедуры предусмотрены в Конституции Суринама (ст. 104) и Конституции Никарагуа (ст. 138).

Законодательство значительного числа государств содержит более или менее детальный *перечень международных договоров, подлежащих одобрению парламентом* (Греция, Испания, Италия, Перу, Польша, Португалия, Россия, Украина, Франция, Хорватия, Чехия, Эквадор).

В ряде государств, например, во Франции, в Италии, Испании, Польше, Эквадоре перечни международных договоров, заключение которых обусловлено предварительным согласием парламента, содержатся непосредственно в конституциях. При этом парламента путем принятия закона санкционируют заключение международных договоров органами исполнительной власти.

Так, в Испании предварительное согласие парламента необходимо для заключения ряда международных договоров. Во-первых, в соответствии со ст. 93 Конституции право на заключение международных договоров, предусматривающих передачу международным организациям или учреждениям осуществления полномочий, которые вытекают из Конституции, предоставляется не ординарным, а органическим законом. Во-вторых, по ст. 94(1) предварительное согласие парламента требуется для принятия государством обязательств, вытекающих из международных договоров политического характера, договоров или соглашений военного характера, договоров или соглашений, затрагивающих территориальную целостность государства или основные права и обязанности человека и гражданина, предусмотренные в первом разделе Конституции, договоров или соглашений, налагающих финансовые обязательства на государство, договоров или соглашений, влекущих изменение или отмену закона или требующих для реализации мер законодательного характера. Что касается иных международных договоров, то палаты парламента немедленно информируются об их заключении.

В Украине и России перечни международных договоров, подлежащих предварительному одобрению парламентом, содержатся в специальных законах, определяющих порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров²³. В этих перечнях дается развернутое описание случаев, при которых заключение международных договоров подлежит обязательному предварительному санкционированию парламентом. При этом как в Украине, так и в России международные договоры, нуждающиеся в парламентском одобрении, определяются через международные договоры, подлежащие ратификации, поскольку ратификация международных договоров в Украине²⁴ и России осуществляется путем принятия (в форме) закона о ратификации.

В России ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона (ст. 106 Конституции). Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»²⁵ (п. 1 ст. 15) содержит общую норму, определяющую, что ратификации (т.е. санкционированию парламентом) подлежат международные договоры, исполнение которых требует изменения

²³ Осминин Б.И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: [монография]. М., 2010. С. 65.

²⁴ Закон Украины от 29 июня 2004 г. № 1906-IV «О международных договорах Украины» // Голос Украины. 2004. 3 авг.

²⁵ СЗ РФ: 1995. № 29. Ст. 2757; 2007. № 49. Ст. 6079.

²² Brouwer J.G. Op. cit. P. 11.

действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законом. Кроме того, в п. 1 ст. 15 содержится список международных договоров, подлежащих ратификации независимо от того, требуют ли они изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также от того, устанавливают ли они иные правила, чем предусмотренные законом, или нет. Ратификации также подлежат международные договоры, при подписании которых стороны условились о последующей их ратификации (п. 2 ст. 15).

Положенные в основу п. 1 ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» критерии — соответствие закону и объект регулирования международного договора — позволяют достаточно точно определить, в каких случаях и какие договоры подлежат ратификации. Однако положения о подлежащих ратификации международных договорах содержатся и в ряде других федеральных законов.

Если в законе устанавливаются вытекающие из контекста особенности, позволяющие определить, в каких случаях международные договоры в данной сфере подлежат ратификации, то такой подход представляется юридически оправданным²⁶.

Так, ряд дополнительных критериев, суть которых можно уяснить только исходя из контекста, вводятся ст. 109 и 127 Бюджетного кодекса РФ для определения того, подлежат ратификации или нет международные договоры в сфере внешних заимствований, предоставления государственных гарантий по внешним займам, реструктуризации и списания долга иностранного государства²⁷. Вместе с тем в п. 2 ст. 109 ошибочно включена норма, предусматривающая, что «договоры о государственных внешних заимствованиях Российской Федерации не подлежат ратификации, если они были заключены во исполнение права, установленного п. 3 ст. 106 настоящего Кодекса», в то время как ст. 106 состоит из одного предложения, не делится на пункты и посвящена предельному объему заимствований субъектов РФ. Кроме того, сама попытка определить международные договоры, не подлежащие ратификации (наряду с договорами, подлежащими ратификации), вряд ли является юридически обоснованной.

Если же в законе без включения каких-либо дополнительных критериев устанавливается, что все

международные договоры по определенным вопросам независимо от характера содержащихся в них обязательств подлежат ратификации, то такой подход представляется юридически некорректным, так как он направлен на подмену Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» отраслевыми законами. До недавнего времени подобная ситуация складывалась с международными договорами в области космической деятельности и военно-технического сотрудничества. После внесения изменений в соответствующие законы международные договоры в этих сферах подлежат ратификации в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации»²⁸.

С учетом высказанных соображений к нуждающимся в уточнении следует отнести положения п. 3 ст. 24 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», предусматривающие обязательную ратификацию в установленном законодательством порядке международных договоров в этой сфере²⁹.

Решения о принятии, утверждении межгосударственных договоров и о присоединении к ним, если их предмет подпадает под критерии, определенные в п. 1 ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», принимаются в форме федерального закона (п. 1 ст. 20 и п. 1 ст. 21), т.е. их заключение должно санкционироваться парламентом.

Конституции ряда государств не содержат подробные перечни международных договоров, подлежащих одобрению парламентом, а ограничиваются более общим описанием ситуаций, при которых для заключения международных договоров необходима санкция парламента (Австрия, Бразилия, Венгрия, Германия, Дания, Ирландия, Норвегия, Финляндия, Швеция, Япония).

Согласно ст. 59(2) Основного закона ФРГ для заключения международных договоров, регулирующих политические отношения федерации или касающихся предметов федерального законодательства, т.е. договоров, которые в силу своего содержания не могут быть осуществлены без предписаний, устанавливаемых в законодательном порядке, необходима санкция законодательных органов в форме федерального закона. Если заключение международного договора связано с необходимостью внесения изменений в Основной закон или передачей суверенных прав межгосударственным учреждениям, то он должен быть одобрен большинством в две трети голосов как в бундестаге, так и в бундесрате (ст. 23, 24, 79 Основного закона).

²⁶ См., например, ст. 4, 10, 11 Федерального закона от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» // СЗ РФ: 1995. № 26. Ст. 2401.

²⁷ СЗ РФ: 1998. № 31. Ст. 3823; 1999. № 28. Ст. 3492; 2007. № 18. Ст. 2117.

²⁸ СЗ РФ: 2004. № 10. Ст. 834; 2007. № 21. Ст. 2466.

²⁹ СЗ РФ: 1998. № 13. Ст. 1463.

В Швеции, Дании, Норвегии, Венгрии и Японии существенное значение для определения того, нуждается ли международный договор в предварительном одобрении парламента, имеет понятие «важный договор», содержащееся в конституциях указанных государств.

Так, в Швеции согласно § 2 гл. 10 Основного закона «Форма правления» правительство не может заключать обязывающие государство международные договоры без предварительного одобрения их риксдагом (парламентом), если договор предполагает изменение или отмену закона, либо издание нового закона, либо если он иным образом касается вопроса, решение по которому должен принимать парламент. Кроме того, без предварительного одобрения риксдагом правительство не может заключить и любой другой обязывающий государство международный договор, если он имеет «важное значение». Однако в том случае, если в интересах государства требуется принятие безотлагательного решения, правительство вправе не запрашивать санкцию парламента на заключение международного договора, вместо этого оно должно до его заключения провести обсуждение этого вопроса с Консультативным советом по внешней политике, который является формой парламентского контроля за внешнеполитической деятельностью правительства.

Национальные правовые системы некоторых государств устанавливают *требование парламентского одобрения международных договоров в качестве общего правила, которое имеет исключения*, перечисленные в конституциях или законах (Нидерланды, Швейцария, Кипр, Коста-Рика, Турция). Такие исключения обычно касаются международных договоров, заключение которых так или иначе предопределено решением парламента, и договоров, которые не влекут значительных последствий для государства.

В соответствии со ст. 91(1) Конституции Нидерландов королевство не заключает международные договоры без предварительного согласия парламента. Случаи, при которых указанное согласие не требуется, определяются актом парламента. В Акте об одобрении и опубликовании договоров 1994 г. (ст. 7) такие исключения перечислены.

В США принятие международных договорных обязательств осуществляется в двух формах: путем заключения «договоров» и «международных соглашений, иных, чем договоры». Международные соглашения (независимо от их конкретного наименования, цели или формы), для принятия решений о согласии на обязательность которых требуются совет и согласие Сената, являются «договорами» (“*treaties*”). Президент в соответствии с разд. 2 ст. II Конституции

США имеет право с совета и согласия Сената заключать договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов. Иные международные соглашения, т.е. соглашения, для принятия решений о согласии на обязательность которых не применяется процедура представления в Сенат для предварительного одобрения двумя третями присутствующих сенаторов, относят к категории «исполнительных соглашений» (“*executive agreements*”).

Сенат может дать совет и согласие на ратификацию договора Президентом без каких-либо условий или на определенных условиях. Выдвигаемые Сенатом условия традиционно делятся на поправки, оговорки, понимания, заявления³⁰.

Исполнительные соглашения подразделяются на конгрессистские (*congressional-executive agreements*), соглашения в соответствии с договорами (*executive agreements pursuant to treaties*) и президентские (*presidential or sole executive agreements*). Исполнительные соглашения составляют подавляющее большинство ныне действующих международных соглашений США. Так, за период с 1939 г. по 2009 г. Соединенными Штатами было заключено примерно 16,5 тыс. исполнительных соглашений, в то время как за этот период заключено лишь около 1,1 тыс. договоров³¹.

Исполнительные соглашения конгрессистского типа так или иначе основаны на актах Конгресса, подлежат предварительному (до подписания) или последующему (после подписания) санкционированию Сенатом и Палатой представителей, т.е. заключаются с одобрения Конгресса. Такое санкционирование может иметь явно выраженный или подразумеваемый характер. Разнообразие объектов, по которым заключаются конгрессистско-исполнительные соглашения, дополняется различием способов, посредством которых Конгресс санкционирует их заключение.

Конгресс может путем принятия статута заранее делегировать Президенту полномочия на проведение переговоров и заключение соглашений с другими государствами по определенным вопросам (*ex ante congressional-executive agreements*). Такие соглашения могут вступать в силу с даты подписания и не нуждаться в последующем одобрении Конгресса. Санкционирование Конгрессом заключения соглашений может быть осуществлено и после их подписания путем

³⁰ Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate. A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations. United States Senate. January 2001. P. 124, 136.

³¹ Garcia M., R. Chuck Mason. Congressional Oversight and Related Issues Concerning International Security Agreements Concluded by the United States // Congressional Research Service. June 2, 2009. P. 3.

специального одобрения в законодательном порядке Сенатом и Палатой представителей простым большинством голосов (*ex post congressional-executive agreements*)³². Конгрессом могут определяться общие условия переговоров по заключению соглашений. Он может обусловить вступление соглашений в силу изданием имплементационного законодательства либо принятием палатами Конгресса резолюции, одобряющей соглашение, или, напротив, непринятием палатами отклоняющей соглашение резолюции в течение определенного периода времени после направления его в Конгресс.

В практике заключения соглашений по вопросам торговли (в том числе в рамках многосторонних торговых переговоров) широко использовалась специальная процедура, предусматривающая предоставление Конгрессом Президенту полномочий на ускоренное проведение торговых переговоров с последующим внесением подписанных соглашений в обе палаты Конгресса на одобрение ("*Fast Track Trade Authority*" / "*Trade Promotion Authority*"). Согласно этой процедуре Конгресс, наделенный в соответствии с Конституцией США компетенцией «регулировать торговлю с иностранными государствами» (разд. 8 ст. I), предоставляет Президенту полномочия на проведение переговоров о заключении торговых соглашений. Однако Президент не вправе выражать в международном плане согласие на их обязательность для США без одобрения соглашений палатами Конгресса. Внесенное Президентом соглашение (вместе с проектом имплементационного акта, одно из положений которого предусматривает одобрение соглашения) может быть либо одобрено Конгрессом, либо отклонено им, но палаты не имеют права вносить в соглашение какие-либо поправки. Кроме того, период рассмотрения таких соглашений Конгрессом не может превышать 90 сессионных дней³³.

Своеобразием отличается процедура принятия решений, позволяющих выразить в международном плане согласие на обязательность для США исполнительных соглашений о сотрудничестве в мирном использовании атомной энергии. В соответствии с Законом об атомной энергии 1954 г. (с последующими

дополнениями)³⁴ санкция Конгресса на заключение таких соглашений дается по упрощенной процедуре подразумеваемого согласия, если в течение 90 дней «непрерывной сессии» палаты не примут никакой резолюции в отношении соглашения, направленного в Конгресс Президентом.

Конгрессистско-исполнительные соглашения, санкционированные или одобренные в законодательном порядке, имеют наиболее широкую конституционную основу (в принятии решений о согласии на их обязательность для США участвуют как Президент, так и обе палаты Конгресса) и рассматриваются как взаимозаменяемые с договорами. Следует отметить, что выбор внутрисударственной процедуры принятия международных договорных обязательств часто обусловлен тем, что для получения совета и согласия на заключение «договора» в Сенате необходимо две трети голосов, в то время как для одобрения конгрессистско-исполнительного соглашения в Палате представителей и Сенате требуется лишь простое большинство голосов.

Исполнительные соглашения в соответствии с договорами заключаются на основе ратифицированных (с совета и согласия двух третей сенаторов) и вступивших в силу для США договоров. Такие соглашения могут быть прямо предусмотрены предшествующим договором и (или) быть необходимыми для его реализации.

Что касается президентских исполнительных соглашений, то они заключаются на основе собственных конституционных прерогатив Президента без какого-либо участия палат Конгресса. Традиционно считается, что самостоятельно Президентом заключаются политически менее значимые соглашения на основе его полномочий представлять в качестве главы исполнительной власти государство во внешних сношениях, дипломатических полномочий, функций в качестве главнокомандующего вооруженными силами и обязанностей заботиться о добросовестном исполнении законов, включая международные соглашения³⁵.

Конгресс информируется о всех заключенных США исполнительных соглашениях. Согласно закону Кейса от 22 августа 1972 г. (с последующими дополнениями)³⁶ Государственный секретарь США

³² Hathaway O. Presidential Power over International Law: Restoring the Balance // The Yale Law Journal. 2009. Vol. 119. P. 144, 148-149.

³³ Wright L. Trade Promotion Authority: Fast Track for the Twenty-First Century // William & Mary Bill of Rights Journal. 2004. Vol. 12. P. 984-985; Grimm J. Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than Treaties // Congressional Research Service. January 19, 2011. P. 1.

³⁴ The Atomic Energy Act (1954, Public Law 83-703, as Amended). In: Nuclear Regulatory Legislation. NUREG-0980. Vol. 1. № 7. Rev. 1. June 2006.

³⁵ Agreements Pursuant to the Constitutional Authority of the President. // U.S. Department of State Foreign Affairs Manual. Vol. 11-Political Affairs. 09-25-2006. P. 4.

³⁶ The Case-Zablocki Act on Transmittal of International Agreements and Related Reporting Requirements. (1972, Public Law

обязан направлять в обе палаты текст любого международного соглашения (иного, чем договор), стороной которого являются США, в течение 60 дней с даты вступления его в силу для США. При этом все такие соглашения, огласка которых, по мнению Президента, нанесла бы ущерб интересам национальной безопасности США, в конфиденциальном порядке передаются только в комитет по иностранным делам Сената и комитет по международным отношениям Палаты представителей.

В отдельных государствах устанавливается *общее требование одобрения парламентом всех заключаемых государством международных договоров*. Так, в Бельгии различаются международные договоры по вопросам, относящимся к ведению федерации, и так называемые смешанные международные договоры, т.е. заключаемые федерацией договоры, которые затрагивают не только компетенцию федерации, но и исключительную компетенцию ее составных частей — сообществ, регионов. В соответствии со ст. 167(2) Конституции международные

договоры по вопросам, относящимся к ведению федерации, приобретают действие только с согласия палат федерального парламента. Что касается заключаемых федерацией «смешанных» международных договоров, то соглашением о сотрудничестве между федерацией и сообществами, регионами, одобренным специальным законом, предусмотренным ст. 167(4), устанавливается необходимость предварительного согласия как федерального парламента, так и советов (представительных органов) сообществ, регионов.

В отличие от других рассматриваемых государств в законодательстве Бельгии содержится, таким образом, общее требование предварительного одобрения всех заключаемых государством международных договоров федеральным парламентом или как федеральным парламентом, так и советами сообществ, регионов. Поэтому подписание международных договоров без условия о ратификации, принятии или утверждении (выполнении необходимых конституционных процедур) невозможно³⁷.

Библиографический список:

Литература на русском языке:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998. № 145-ФЗ // СЗ РФ: 1998. № 31. Ст. 3823; 1999. № 28. Ст. 3492; 2007. № 18. Ст. 2117.
2. Закон Украины от 29 июня 2004 г. № 1906-IV «О международных договорах Украины» // Голос Украины. 2004. 3 авг.
3. Конституции государств Америки: В 3-х тт. / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
4. Конституции государств Европы: В 3-х тт. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2000.
5. Осминин Б.И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: [монография]. М., 2010.
6. Федеральный закон от 19.07.1998. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» // СЗ РФ: 1998. № 30. Ст. 3610; 2007. № 21. Ст. 2466.
7. Федеральный закон от 26.03.1998. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СЗ РФ: 1998. № 13. Ст. 1463.
8. Федеральный закон от 15.07.1995. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ: 1995. № 29. Ст. 2757; 2007. № 49. Ст. 6079.
9. Федеральный закон от 23.06.1995. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» // СЗ РФ: 1995. № 26. Ст. 2401.
10. Федеральный закон от 05.03.2004. № 8-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о космической деятельности» // СЗ РФ: 2004. № 10. Ст. 834.

Литература на иностранном языке:

1. Agreements Pursuant to the Constitutional Authority of the President // U.S. Department of State Foreign Affairs Manual. Vol. 11—Political Affairs. 09—25—2006.
2. Alkema E.A. International Law in Domestic Systems // Electronic Journal of Comparative Law. Vol. 14.3 (December 2010) // <http://www.ejcl.org/143/art143-1.pdf>.

92-403, as Amended) // United States Code. Title 1. Chapter 2. Section 12b.

³⁷ Expression of consent by states to be bound by a treaty. Part II: Country reports. Belgium. P. 97.

3. The Atomic Energy Act (1954, Public Law 83–703, as Amended). In: Nuclear Regulatory Legislation. NUREG–0980. Vol. 1. № 7. Rev. 1. June 2006.
4. Barrett. J. The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: Recent Reforms // International and Comparative Law Quarterly. 2011. Vol. 60. Part 1.
5. Canada’s Approach to the Treaty–Making Process. Parliamentary Information and Research Service. Legal and Legislative Affairs Division. 24 November 2008.
6. Canada Treaty Information. Policy on Tabling of Treaties in Parliament. January 2008. <http://www.treaty-accord.gc.ca/procedure.asp>. Date Modified: 2011–03–22.
7. The Case–Zablocki Act on Transmittal of International Agreements and Related Reporting Requirements. (1972, Public Law 92–403, as Amended) // United States Code. Title 1. Chapter 2. Section 12b.
8. Constitutional Reform and Governance Act 2010. Chapter 25. Part 2. Ratification of Treaties.
9. Expression of Consent by States to Be Bound by a Treaty. Analytical Report and Country Reports. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI). Council of Europe. CAHDI (2001) 3. Strasbourg, 23 January 2001.
10. Garcia M., R. Chuck Mason. Congressional Oversight and Related Issues Concerning International Security Agreements Concluded by the United States // Congressional Research Service. June 2, 2009.
11. Grimmett J. Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional–Executive Agreements Rather Than Treaties // Congressional Research Service. January 19, 2011.
12. The Governance of Britain. War Powers and Treaties: Limiting Executive Powers. October 2007.
13. Harrington J. Canadian Treaty Practice and the Disabilities Convention // House of Commons. 2010. Vol. 42. № 3–4.
14. Harrington J. Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law Making: (Re–)Establishing a Role for Parliament // McGill Law Journal. 2005. Vol. 50.
15. Hathaway O. Presidential Power over International Law: Restoring the Balance // The Yale Law Journal. 2009. Vol. 119.
16. Kingdom Act on the Approval and Publication of Treaties. August 20, 1994. [Translation by the Dutch Ministry of Foreign Affairs]. In: Brouwer J.G. Treaty Law and Practice in the Netherlands. Groningen, April 2002. Annex C.
17. De Mestral A. & Fox–Decent E. Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law // McGill Law Journal. 2008. Vol. 53.
18. The Ponsonby Rule. Foreign and Commonwealth Office. November 2010 // <http://fco.gov.uk/resources/en/pdf/TrPonsonbyRule>.
19. Review of the Treaty–Making Process. Commonwealth of Australia. August 1999.
20. The Lord Templeman. Treaty–Making and the British Parliament // Chicago–Kent Law Review. 1991. Vol. 67.
21. Thorp A. Parliamentary Scrutiny of Treaties: Up to 2010. House of Commons Library. 25 September 2009.
22. Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate. A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations. United States Senate. January 2001.
23. Wright L. Trade Promotion Authority: Fast Track for the Twenty–First Century // William & Mary Bill of Rights Journal. 2004. Vol. 12.

References (transliteration):

Literatura na russkom yazyke:

1. Konstitutsii gosudarstv Ameriki: V 3-h tt. / Pod red. T.Ya. Khabrievoy. M., 2006.
2. Konstitutsii gosudarstv Evropy: V 3-h tt. / Pod obshch. red. L.A. Okun’kova. M., 2000.
3. Osminin B.I. Zaklyuchenie i implementatsiya mezhdunarodnykh dogovorov i vnutrigosudarstvennoe pravo: [monografiya]. M., 2010.

Literatura na inostrannom yazyke:

1. Agreements Pursuant to the Constitutional Authority of the President. // U.S. Department of State Foreign Affairs Manual. Vol. 11–Political Affairs. 09–25–2006.
2. Alkema E.A. International Law in Domestic Systems // Electronic Journal of Comparative Law. Vol. 14.3 (December 2010) // <http://www.ejcl.org/143/art143-1.pdf>.
3. The Atomic Energy Act (1954, Public Law 83–703, as Amended). In: Nuclear Regulatory Legislation. NUREG–0980. Vol. 1. № 7. Rev. 1. June 2006.

4. Barrett. J. The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: Recent Reforms // *International and Comparative Law Quarterly*. 2011. Vol. 60. Part 1.
5. Canada's Approach to the Treaty-Making Process. Parliamentary Information and Research Service. Legal and Legislative Affairs Division. 24 November 2008.
6. Canada Treaty Information. Policy on Tabling of Treaties in Parliament. January 2008. <http://www.treaty-accord.gc.ca/procedure.asp>. Date Modified: 2011-03-22.
7. The Case-Zablocki Act on Transmittal of International Agreements and Related Reporting Requirements. (1972, Public Law 92-403, as Amended) // *United States Code*. Title 1.Chapter 2. Section 12b.
8. Constitutional Reform and Governance Act 2010. Chapter 25. Part 2. Ratification of Treaties.
9. Expression of Consent by States to Be Bound by a Treaty. Analytical Report and Country Reports. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI). Council of Europe. CAHDI (2001) 3. Strasbourg, 23 January 2001.
10. Garcia M., R. Chuck Mason. Congressional Oversight and Related Issues Concerning International Security Agreements Concluded by the United States // *Congressional Research Service*. June 2, 2009.
11. Grimmett J. Why Certain Trade Agreements Are Approved as Congressional-Executive Agreements Rather Than Treaties // *Congressional Research Service*. January 19, 2011.
12. The Governance of Britain. War Powers and Treaties: Limiting Executive Powers. October 2007.
13. Harrington J. Canadian Treaty Practice and the Disabilities Convention // *House of Commons Library*. 2010. Vol. 42. № 3-4.
14. Harrington J. Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law Making: (Re-)Establishing a Role for Parliament // *McGill Law Journal*. 2005. Vol. 50.
15. Hathaway O. Presidential Power over International Law: Restoring the Balance // *The Yale Law Journal*. 2009. Vol. 119.
16. Kingdom Act on the Approval and Publication of Treaties. August 20, 1994. [Translation by the Dutch Ministry of Foreign Affairs]. In: Brouwer J.G. *Treaty Law and Practice in the Netherlands*. Groningen, April 2002. Annex C.
17. De Mestral A. & Fox-Decent E. Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law // *McGill Law Journal*. 2008. Vol. 53.
18. The Ponsonby Rule. Foreign and Commonwealth Office. November 2010 // <http://fco.gov.uk/resources/en/pdf/TrPonsonbyRule>.
19. Review of the Treaty-Making Process. Commonwealth of Australia. August 1999.
20. The Lord Templeman. Treaty-Making and the British Parliament // *Chicago-Kent Law Review*. 1991. Vol. 67.
21. Thorp A. Parliamentary Scrutiny of Treaties: Up to 2010. House of Commons Library. 25 September 2009.
22. Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate. A Study Prepared for the Committee on Foreign Relations. United States Senate. January 2001.
23. Wright L. Trade Promotion Authority: Fast Track for the Twenty-First Century // *William & Mary Bill of Rights Journal*. 2004. Vol. 12.