

УДК 341.242.24

UDC 341.242.24

**СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ РАТИФИКАЦИИ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ**

**THE FORMATION OF THE LEGAL  
REGULATION OF THE RATIFICATION OF  
INTERNATIONAL TREATIES**

Хисамов Эльдар Рифкатович  
преподаватель кафедры государственного и между-  
народного права  
*Кубанский государственный аграрный  
университет, Краснодар, Россия*

Hisamov Eldar Rifkatovich  
lecturer of the Public and International Law depart-  
ment  
*Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia*

Данное исследование посвящено историческому анализу становления правового регулирования рати-  
фикации международных договоров. В статье  
выявлены особенности каждого этапа историче-  
ского развития института ратификации

The research is devoted to the historical analysis of the  
formation of the legal regulation of the ratification of  
international treaties. In the article, we have shown the  
specifics of each stage of the historical development of  
the institution of ratification

Ключевые слова: РАТИФИКАЦИИ,  
ПРАВОТВОРЧЕСТВО, ТРАНСФОРМАЦИЯ,  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ДОГОВОР

Keywords: RATIFICATION, LAWMAKING,  
TRANSFORMATION, INTERNATIONAL TREATY

Зарождение института ратификации относится к периоду слабой раз-  
витости международной жизни в истории государственности, когда несо-  
вершенство путей и средств сообщения нередко не позволяло договарива-  
ющимся сторонам следить непосредственно за всеми перипетиями перего-  
воров о заключении международных договоров. В этой связи актуализиру-  
ется вопрос о придания международным договорам, подписанным лицом,  
уполномоченным монархом, окончательной юридической силы, для чего и  
создается процедура ратификации. В ранний период заключение междуна-  
родных договоров испытывало 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 гла-  
вы государства. Знаком, подтверждающим этот факт, являлось обязатель-  
ное одобрение главой государства договора, заключенного в рамках пол-  
номочий, предоставленных им своим представителям.

В связи с этим в юридической науке утвердился взгляд, что между-  
народный договор такого статуса, одобренный главой государства, счита-  
ется прошедшим процедуру, именуемую ратификацией верховным орга-

ном. «Раз государь дал своему уполномоченному точную инструкцию, и договор заключен согласно с последнею, то для государя обязательна ратификация» [1]. Таким образом, изначально ратификация выступала как мера проверки, насколько точно соблюдены и выполнены полномочия представителя главы государства при подписании договора.

Первоначально право ратификации неограниченно принадлежало исключительно монарху. Но с развитием парламентаризма изменились и назначение, и процедура ратификации международных договоров[2]. Так, конституции буржуазных государств уже содержали требования предварительного одобрения наиболее важных договоров парламентами, причем либо одной из палат, либо сразу обеими.

В условиях капитализма полномочия на заключение международных договоров сосредоточились у исполнительной власти, в то время как законодательная власть получила право контроля над деятельностью исполнительной власти, включая контроль над заключением международных договоров. Поэтому институт ратификации стал рассматриваться как мера парламентского контроля за исполнительной властью[3]. Поскольку в буржуазных теориях законодательная власть изображалась как власть представительного органа, избираемого народом, институт ратификации рассматривается многими буржуазными учеными как мера демократизации международных связей и мера воздействия представительного органа на внешнюю политику государства[4].

Для России указанные традиции были сформированы в условиях царского режима и нашли свое закрепление в законодательстве Российской Империи. Однако в послереволюционной России начинается пере рождение процедуры ратификации как в плане его сущностного предназначения, так и расцвета его правового регулирования. В этом процессе определилось несколько периодов.

Переходный период продолжается вплоть до создания Союза ССР. Он несет на себе отпечатки старых подходов к оценке ратификации и закладывает совершенно новые принципы применения этой процедуры, обусловленные сущностью советского строя и социалистического государства, системой организации власти, учрежденной в нем. Эти принципы в дальнейшем нашли свое закрепление в первых союзных конституциях и принятых на их основе нормативных актах (в частности, в Законе СССР 20 августа 1938 г. «О порядке ратификации и денонсации международных договоров СССР»).

Следующий этап начинается после принятия Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и в связи с ее подписанием СССР, в течении которого происходит унификация целей и процедур ратификации. И последний, современный этап начинается в период конституционных преобразований Советского государства в 90-е годы и с принятия Конституции РФ 1993 г. характеризуется появлением детального механизма ратификации международных договоров, принятием специального закона о международных договорах.

Следует также обратить внимание на поэтапное изменение сущности (предназначения) института ратификации: в монархический период он выступал механизмом подтверждения полномочий представителя государя; в буржуазных странах с развитием парламентарного строя он трансформируется в осуществление контрольных полномочий законодательных органов в международно-договорной сфере над органами исполнительной власти; в советский период функции института ратификации, сложившиеся на предыдущих этапах, дополняются функцией реализации новой советской (вначале пролетарской, постепенно замененной на всенародную) идеологии.

Этим обуславливается выбор хронологии исследования вопроса о правовом регулировании ратификации международных договоров. Каж-

дый из обозначенных этапов имел свои исторические особенности. Предлагаем обзор отдельных этапов, сложившихся в советское и постсоветское время.

Изменения государственного строя в связи со свержением монархического режима предопределили и изменения в законодательстве. Построение новой системы государственного управления и системы законодательства обеспечивалось с учетом установившейся новой идеологии. Новое молодое государство, выходя на международную арену, должно было иметь основы правового регулирования внешних сношений и как их результат – правовые основы действия заключенных международных договоров на территории государства. Применительно к нашей проблематике это означало установление нового механизма введения международных договоров в действие на территории государства (ратификация).

В начале советского периода, в условиях развития таких средств связи как радио, телеграф, телефон и т.п., высказывалось мнение, поддерживаемое отдельными авторами того времени, согласно которому практическая потребность в институте ратификации утратила свое значение. Данного мнения придерживался Е.А. Коровин, обосновывая его тем, что при современном уровне развития, телеграфа, радиотелеграфа и других средств связи можно моментально сговориться с центральными государственными органами по поводу всех пунктов международного договора или соглашения[5]. Однако эта точка зрения не получила поддержки у советских юристов-международников. Советские ученые справедливо критиковали это положение, указывая на то, что, несмотря на бурное развитие средств связи, возросла и острота политических отношений. Усовершенствованные средства сообщения и связи остаются, однако, и сейчас все же менее совершенными средствами в вопросах взаимоотношений между государствами, чем личные и непосредственные отношения. Быстро меняющаяся международная ситуация, сложная политическая борьба вокруг заключе-

ния самого международного договора требует известного периода времени для очередного взвешивания всех его положений и последующего утверждения.

В рассматриваемый период четко прослеживается влияние новой идеологии на правовое регулирование ратификации международных договоров. Процедура ратификации выступала в качестве механизма внедрения в правовую систему норм международных договоров через призму существующей социалистической идеологии. Государство, заключая международный договор, выступало как лицо, представляющее общественно-экономический и политико-правовой строй в целом, оно руководствовалось при заключении договора своими конституционными принципами и нормами. РСФСР заключала только те международные договоры и соглашения, содержание и цель которых находились в полном соответствии с положениями ее Конституции 1918 г.[6].

В юридической литературе советского периода было принято считать, что установление порядка ратификации относится к внутренней компетенции государства. Придавая юридическую силу международным договорам, ратификация тем самым является важнейшим механизмом утверждения международного договора во внутригосударственном праве. Это сложный процесс, состоящий из многих этапов, который регулируется внутренним правом государств. Также в советской юридической литературе общепринятым является мнение, что ратификация — важная стадия окончательного утверждения международного договора в рамках внутригосударственного правопорядка.

Однако, как отмечает М.И. Лазарев, в рамках господства дуалистической концепции не было единства относительно того, трансформируются ли нормы международного договора в процессе ратификации во внутригосударственные нормы, либо происходит согласование норм одной системы права с нормами другой [7]. По своей природе ратификация являет-

ся актом внутригосударственной власти. Юридические последствия ратификации сводятся к тому, что с ратификацией договора государство принимает на себя обязательства, которые оно должно выполнять, и одновременно получать возможность пользоваться правами и выгодами, исходящими из договора и требовать исполнения иных, вытекающих из международного договора обязательств [8]. Таким образом, ратификация становится и остается институтом государственного (конституционного), а не международного права.

Ф.И. Кожевников отмечал, что в соответствии с огромным политико-юридическим значением, которое имеет ратификация в международной действительности и для внутренней жизни государства, она неизменно включается в число основных верховных функций всякого суверенного государства. При этом, как правило, ратификация международных договоров является прерогативой верховной власти государства и, чаще всего, именно его главы. Вопрос этот, однако, конкретизируется в конституциях государств. Давая высокую оценку институту ратификации, Ф. И. Кожевников отмечает, что в ней заключается существенное отличие международного договора от гражданско-правовой сделки [8]. Несмотря на глубокие исторические корни ратификации, актуальность и значение ее и по сегодняшний день не изменились.

Таким образом, мы подошли к выводу о том, что вопрос о ратификации является предметом конституционно-правового регулирования. Но такая ее оценка является недостаточно полной. Исторический экскурс позволяет пополнить ее характеристику. Анализ нормативного материала целесообразно начать с конституционного закрепления процедуры ратификации. Конституция РСФСР 1918 года в статье 51 особо отмечала два вопроса, которые подлежат исключительному ведению Всероссийского Съезда Советов – установление, дополнение и изменение основных начал Совет-

ской Конституции и **ратификация мирных договоров** (выделено мною – Х.Э.).

Причем, все вопросы, касающиеся заключения международных договоров и соответственно их ратификации как одной из частей процедуры заключения, были прерогативой верховных органов государственной власти республики, как сказано в статьях 51 и 52, исключительными полномочиями в этом плане обладал Съезд Советов. Такое значение этим вопросам придавалось не случайно. В этих статьях были учтены поправки В. И. Ленина к проекту Конституции РСФСР, в которых он особо подчеркнул, что «внешние сношения с иностранными государствами, объявление войны и заключение мира подлежат исключительному ведению центральной власти РСФСР»[9].

В случае, если заключенные Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) международные договоры требовали ратификации, ее мог осуществить Съезд Советов. Ни ВЦИК, ни Совет Народных Комиссаров (СНК) не обладали, согласно Конституции, этим правом. Однако на практике сложился обычай, согласно которому Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет ратифицировал международные договоры[6].

Процедурной особенностью можно считать то, что международные договоры предварительно обсуждались в СНК, до передачи на ратификацию, а после наиболее важные договоры представлялись на ратификацию Съезда Советов или ВЦИК. Соглашения по менее важным вопросам утверждались Советом Народных Комиссаров с молчаливого согласия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

Если напряженность международной обстановки требовала принятия быстрого решения того или иного вопроса, СНК иногда утверждал и более важные соглашения, которые, хотя и вступали в силу, как правило, в дальнейшем должны были быть одобрены ВЦИК. В одних документах утвер-

ждение договора правительством выдавалось за ратификацию ВЦИК, в других – ратификация ВЦИК принималась за ратификацию Советом Народных Комиссаров, в третьих – просто не указывалось, кем был ратифицирован договор.

Интересным является тот факт, что Конституция 1918 г. и постановления Съездов Советов не ограничивали право Президиума ВЦИК, который замещал Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет между сессиями, ратифицировать международные договоры. Следовательно, можно допустить, что он обладал этим правом (за исключением договоров о мире).

Указав, что «ратификация мирных договоров относится к исключительному ведению Всероссийского Съезда Советов», Конституция 1918 г. оставила открытым вопрос о ратификации международных договоров другого характера и содержания. Из текста Конституции, например, не ясно, подлежат ли торговые и экономические договоры ратификации, а если подлежат, то какой орган может их ратифицировать.

В этой связи можно допустить два предположения. Первое, законодатели должны были целиком и полностью полагаться на международное право, т. е. считали, что если в международном договоре указывалось на необходимость ратификации, то он, естественно, должен был быть ратифицирован Съездом Советов, ВЦИК или Президиумом ВЦИК. Если же договор не нуждался в ратификации, то он мог вступать в силу непосредственно после утверждения правительством.

Однако можно допустить и другой вариант. Учитывая сложную международную обстановку, блокаду молодого Советского государства империалистическими государствами, законодатели в целях гибкости и быстроты действий не связывали определенно заключение договоров с ратификацией, поскольку для проведения ратификации требуется определенный период времени, а это могло бы затянуть решение проблемы. Для



того чтобы контролировать действия исполнительной власти, в Конституцию РСФСР 1918 г. было включено указанное положение о ратификации. Естественно, что такой контроль всегда желательно осуществлять над наиболее значимыми международными договорами. Поэтому Конституция непосредственно упоминает договоры о мире как наиболее важные международные соглашения.

Постепенно на практике утвердился обычай, согласно которому наиболее важные международные договоры (торговые, экономические, о сотрудничестве, взаимопомощи, союзные) ратифицировались. Исходя из постановления VIII Съезда Советов, можно сделать вывод, что СНК, кроме утверждения договоров, не требующих ратификации, должен был в обязательном порядке рассматривать договоры, которые подлежали ратификации.

В законодательном акте «О разграничении деятельности Совета Народных Комиссаров, Совета Труда и Оборона и Малого Совета Народных Комиссаров», утвержденном СНК 24 января 1922 г., еще раз указывается на то, что Совет Народных Комиссаров «рассматривает и утверждает или же направляет для утверждения в Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета постановления, особенно касающиеся мероприятий по иностранным делам»[11].

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что большинство международных договоров и соглашений заключалось от имени Совета Народных Комиссаров. Значительное число договоров и соглашений утверждалось СНК с последующей передачей в центральные органы государственной власти на ратификацию.

Важной стадией придания внутригосударственной силы международным договорам и соглашениям было их опубликование. Как правило, международные договоры публиковались в Собрании Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства, наряду с внутриго-

сударственными законодательными актами РСФСР. Два раза в год экономически-правовой отдел Народного Комиссариата Иностранных дел подготавливал к изданию (обычно к 1 января или к 1 июля) «Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами», в который включались вступившие в силу и еще действующие договоры и соглашения Советской Республики.

Следует отметить, что юридической нормы, которая бы урегулировала опубликование международных договоров, долгое время не существовало. И только в 1923 г. принимается совместное постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке опубликования договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами». Согласно ему договоры, соглашения и конвенции, подлежащие опубликованию, направляются Народным Комиссариатом по Иностранным Делах с соответствующим уведомлением в Народный Комиссариат Юстиции, с визой народного комиссара, его заместителя или члена коллегии, без чего опубликование не могло иметь места.

Международные договоры и соглашения, подлежащие ратификации или вступающие в силу по обмену декларациями между РСФСР и другой стороной, подписавшей договор, не подлежали опубликованию в Собрании Узаконений до обмена ратификационными грамотами или декларациями. Таким образом, устанавливался отлагательный срок опубликования ратифицированного международного договора.

Такая традиция получила продолжение и в СССР. В соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР от 22 августа 1924 г. «О порядке опубликования законов и распоряжений правительства Союза ССР» международные договоры подлежали опубликованию в «Собрании законов и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства Союза ССР» и рассматривались как «распоряжения законодательного характера»[12].

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что институт ратификации прошел долгий путь в плане эволюции правового регулирования, изменения сущности и целей самой ратификации. Особенностью правового регулирования ратификации международных договоров является тот факт, что данный механизм имел хотя и весьма лаконичное, но все же конституционное закрепление. Конституция РСФСР изначально определяла обязательность ратификации только мирных договоров, в тоже время обходила стороной вопрос о ратификации иных международных договоров.

В это время еще не существовало специального акта, определяющего порядок заключения, исполнения и денонсации международных договоров, а также определяющего полномочия органов исполнительной и законодательной власти по участию в ратификации. Однако данные законодательные предписания можно было найти в актах, посвященных непосредственно статусу данных органов.

Хотелось бы отметить, что, издавая в национальном законодательстве юридический акт о введении в действие на территории государства международного договора, РСФСР не ограничивалась принятием постановления Съезда Советов, ВЦИК или Президиума ВЦИК о ратификации соответствующего договора. По многим международным договорам принимались специальные юридические акты во их исполнение. Особо следует подчеркнуть, что в некоторых случаях, исходя из особой важности договора, принимались специальные постановления во исполнения отдельных статей ратифицируемого международного договора. Также нужно отметить, что порядок опубликования ратифицированных международных договоров долгое время не имел законодательного закрепления. Таким образом, в данный период зарождаются основы для детальной регламентации процедуры ратификации международных договоров.

Следующий этап в развитии института ратификации мы связываем с историей существования Союза ССР, главным событием в период которого считается присоединения к Венской Конвенции о праве международных договоров (4 апреля 1986г.). Для этого прокомментируем особенности правового регулирования ратификации международных договоров и, прежде всего, особенности процедурного плана.

В СССР право ратификации международных договоров относилось к числу основных суверенных прав Союза в лице его высших органов государственной власти. На основании Конституции СССР 1924 г. ратификация международных договоров находилась в ведении Союза, право же осуществления последней было предоставлено в промежутках между сессиями ЦИК СССР, Президиуму ЦИК СССР. Согласно Конституции, все вопросы, определяющие возникновение для СССР международных обязательств и действие норм международного права как национальных норм, регулировались высшими законодательными органами государства[13]. Это говорит как об определяющем влиянии национального правопорядка на международное право, так и о равной силе действия международного договора и закона на территории государства.

На первой сессии ЦИК СССР 3-го созыва (21 мая 1925 г.) в «Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР» от 12 ноября 1923 г. были внесены изменения, согласно которым Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР в промежутках между сессиями Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР имел право ратификации международных договоров и соглашений.

На той же сессии ЦИК СССР было принято специальное Постановление «О порядке заключения и ратификации международных договоров Союза ССР»[14]. Данное Постановление определило, что международные договоры и соглашения Союза ССР, подлежащие ратификации, заключаются от имени Съезда Советов Союза ССР, если постановление о заключе-

нии их было принято Съездом Советов СССР и от имени Центрального Исполнительного Комитета Союза СССР в остальных случаях. Международные договоры и соглашения, не требующие ратификации, заключаются от имени Совета Народных Комиссаров Союза ССР. Ратификации подлежали договоры и соглашения о заключении мира, об изменении границ Союза ССР, а равно договоры, требующие ратификации согласно законам страны, с которой договор заключается.

Таким образом, этим постановлением определялось, что одни международные договоры, после их подписания, подлежали последующей ратификации, другие — нет.

Следуя буквальному толкованию Постановления «О порядке заключения и ратификации международных договоров Союза ССР», ратификации подлежали международные договоры и соглашения, тип которых был точно предусмотрен в указанном постановлении ЦИК, а также, те договоры и соглашения, ратификация которых требовалась согласно законам той страны, с которой договор заключался.

Обязательной ратификации подлежали международные договоры о мире и об изменении границы СССР, независимо от того, требовалась она или нет по законам страны-контрагента. Все договоры и соглашения, требующие ратификации, заключались от имени Съезда Советов Союза или ЦИК СССР. Международные договоры и соглашения, не требующие ратификации, заключались от имени СНК СССР.

Постановление Президиума ЦИК СССР от 2 октября 1925 г. установило порядок предварительного одобрения СНК СССР договоров и соглашений, заключаемых с иностранными государствами[15].

В соответствии с данным Постановлением договоры и соглашения, заключаемые с иностранными государствами, до подписания их от имени Союза ССР должны были представляться Народным Комиссариатом по Иностранным Делах на предварительное одобрение Совета Народных Ко-

миссаров Союза ССР. В итоге мы наблюдаем преемственность в отношении предварительного одобрения исполнительной властью в лице Совета Народных Комиссаров СССР договора, подлежащего ратификации законодательным органом.

Предварительное одобрение производилось в определенном порядке, который считаем целесообразным изложить подробнее. В тех случаях, когда уполномоченные Союза ССР предполагали выступить со своим проектом договора или соглашения, этот проект или его основные положения должны были вноситься Народным Комиссариатом по Иностранным делам в Совет Народных Комиссаров Союза ССР еще до начала официальных переговоров с уполномоченными органами или делегатами соответствующих государств.

В тех случаях, когда, приступая к переговорам, уполномоченные представители Союза ССР не предполагали выдвижения своего проекта, в Совет Народных Комиссаров вносился проект или его основные положения, представленные уполномоченными другой договаривающейся стороны, с соответствующими к ним примечаниями уполномоченных Союза ССР, либо контрпроект или контрположение уполномоченных Союза ССР.

После окончательного согласования проекта соответствующего договора или соглашения с уполномоченными другой стороны, такие согласованные проекты направлялись уполномоченными Союза ССР в Народный Комиссариат по Иностранным делам. Последний, после рассмотрения представленного акта, либо извещал уполномоченных Союза ССР о возможности подписания выработанного текста, либо, если в процессе обсуждения проекта в него были внесены существенные изменения сравнительно с текстом или основными положениями, одобренными Советом Народных Комиссаров, представлял окончательный текст на вторичное рассмотрение и одобрение Совета Народных Комиссаров Союза ССР.

Договоры и соглашения с иностранными государствами, подписан-

ные уполномоченными Союза ССР, представлялись Народным Комиссариатом по Иностранным Дела́м в Совет Народных Комиссаров Союза ССР для осведомления его о подписании актов, вступающих в действие в силу самого факта их подписания. Но существовали отступления от представленного выше порядка. Это происходило в тех случаях, когда договоры и соглашения заключались от имени Союза ССР лицами, имеющими от правительства Союза ССР неограниченные полномочия.

Таким образом, в правовом регулировании вопросов ратификации международных договоров была обозначена тенденция на детализацию круга субъектов, вовлеченных в данный процесс, определения полномочий органов, участвующих в ратификации, и более четко по сравнению с предыдущим периодом был обозначен перечень договоров, подлежащих ратификации.

Согласно Конституции 1936 г. ратификация международных договоров СССР находилась в ведении Союза Советских Социалистических Республик (пункт «а» статьи 14 Конституции СССР 1936г.). Президиум Верховного Совета СССР являлся органом, которому предоставлялось право ратификации международных договоров СССР, (пункт «п» статьи 49 Конституции СССР 1936г.). Таким образом, законодательный орган выступал единственным органом, определявшим на территории СССР юридическую силу, как общесоюзного закона, так и заключенного СССР договора, что говорит о равной силе их действия на территории государства.

20 августа 1938 г. на 2-ой сессии Верховного Совета СССР 1-го созыва был принят Закон «О порядке ратификации и денонсации международных договоров СССР». Ратификация международных договоров производится Президиумом Верховного Совета СССР (в соответствии с пунктом «м» статьи 49 Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик).

Закон касался двух вопросов: 1) ратификации и 2) денонсации. В соответствии со статьей 49 Конституции СССР, закон устанавливал, что ратификация международных договоров производится Президиумом Верховного Совета СССР. В исключительно важных случаях Верховный Совет СССР сам осуществляет ратификацию.

Затем закон точно устанавливал, какие именно международные договоры подлежали безусловной ратификации. Это важнейшие договоры политического характера, а именно: мирные договоры, договоры о взаимной обороне от агрессии, договоры о взаимном ненападении. Другие договоры по закону от 20 августа 1938 г. подлежали ратификации при условии, если при их заключении стороны условились о последующей ратификации.

Таковыми договорами были, в частности, торговые, которые, как известно, имеют первостепенное значение в области установления общих принципов экономических взаимоотношений. Этими принципами являются, например, принципы правового режима торгового представительства, принцип наибольшего благоприятствования (например, уравнение в гражданских правах между собой находящихся в данной стране иностранцев), принцип национального режима (например, уравнение иностранцев с местными гражданами в некоторых гражданских правах) и пр.[16].

Таким образом, закон СССР от 20 августа 1938г. предусматривал два вида договоров: одни подлежали безусловной ратификации, другие – условной, т. е. подлежали ратификации при условии предварительной взаимной договоренности сторон.

Новый закон, исходя из существующей практики, исчерпывающим образом указывал на возможные правовые формы актов высших органов государственной власти и государственного управления, принимаемых в целях исполнения международных договоров, и фиксировал право мини-



стерств и ведомств СССР входить с предложениями о принятии соответствующих ратификационных актов.

Ратификация оформлялась в виде специального акта, который назывался ратификационной грамотой. Последняя включала три части: вступительную часть, в которой глава государства заявлял, что он рассмотрел ратифицируемый договор, основную – текст самого договора, и заключительную часть, в которой глава государства заявлял, что договор будет соблюдаться данным государством[6].

Заключительная часть ратификационной грамоты заканчивалась подписью главы государства и приложением государственной печати. Ниже указанной подписи и печати проставлялась подпись того должностного лица, на которое законом страны было возложено контрассигнование (скрепа) такого рода документа. Таким лицом являлся, обычно, глава ведомства иностранных дел. После ратификации сторонами подписанного их уполномоченными договора имел место обмен ратификационными грамотами. Он происходил, как правило, в столице того государства-контрагента, в которой договор не был подписан.

Конституция СССР 1977 года отводила право ратификации международных договоров Президиуму Верховного Совета СССР. Также был принят новый Закон «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» от 6 июля 1978г., который уточнил и детализировал процедуру ратификации международных договоров СССР.

В строгом соответствии с Конституцией СССР 1977 г. статья 12 вышеуказанного закона очерчивала круг наиболее важных, с точки зрения государственных интересов, проблем, договоры по которым подлежали обязательной ратификации Президиумом Верховного Совета СССР. Перечень таких договоров по сравнению с прежним законом был расширен. Это договоры СССР о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, договоры о взаимном отказе от применения силы или угрозы силой, мирные

договоры, договоры о территориальном разграничении СССР с другими государствами, договоры, устанавливающие иные правила, чем те, которые содержались в законодательных актах СССР. Кроме того, Президиум Верховного Совета СССР мог ратифицировать также иные международные договоры СССР. Равным образом ратификации подлежали договоры СССР, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Таким образом, новый закон СССР заметно усилил роль Президиума Верховного Совета СССР, расширил перечень международных договоров, подлежащих обязательной ратификации и установил право Президиума ратифицировать любой международный договор. Решения о проведении переговоров и о подписании наиболее значительных договоров так же принимались Президиумом Верховного Совета СССР, что заметно повысило его роль как постоянно действующего органа Верховного Совета в деле заключения международных договоров. При этом не ограничивались права самого Верховного Совета СССР в данной области. Как высший представительный орган государственной власти, он согласно Конституции СССР был « правомочен решать все вопросы, отнесенные настоящей Конституцией к ведению Союза ССР » (статья 108), в частности ратифицировать международные договоры СССР, когда он считал это необходимым.

Регламент Верховного Совета СССР устанавливал, что Верховный Совет СССР и Президиум Верховного Совета СССР осуществляют внешнеполитическую деятельность и международные связи, в частности, путем заключения международных договоров СССР (статья 54).

Предложения о ратификации международных договоров представлялись МИД СССР самостоятельно, либо совместно по согласованию с другими министерствами, государственными комитетами и ведомствами в Совет Министров СССР, который и принимал постановления об одобре-

нии договоров и о представлении их на ратификацию Президиумом Верховного Совета СССР.

Новый Закон закреплял полномочия постоянных комиссий по иностранным делам Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР, а также заметно повысил их роль в области заключения международных договоров. В этой связи весьма важно отметить статью 14 Закона, установившую правило о предварительном рассмотрении по поручению Президиума Верховного Совета СССР представленных на ратификацию международных договоров комиссиями по иностранным делам обеих палат Верховного Совета СССР, которые давали свои заключения по поводу целесообразности ратификации. Эти заключения принимались простым большинством голосов присутствующих членов комиссий на совместном заседании при открытом голосовании[17].

Президиум Верховного Совета СССР рассматривал представленные Советом Министров СССР на ратификацию международные договоры, а в соответствующих случаях и заключения комиссий по иностранным делам и выносил соответствующие решения. Решения о ратификации международных договоров СССР принимались простым большинством голосов членов Президиума Верховного Совета СССР при открытом голосовании в форме указа. Принятые указы о ратификации не нуждались в утверждении их Верховным Советом СССР, так как эти акты издавались Президиумом Верховного Совета СССР по вопросу его собственной компетенции как высшего органа государственной власти в период между сессиями Верховного Совета СССР. На основании указа Президиума Верховного Совета СССР о ратификации международного договора подписывалась ратификационная грамота.

Юридическим последствием принятия указа Президиума Верховного Совета СССР о ратификации являлось придание ратифицированному международному договору внутригосударственной силы, а также подписание

ратификационной грамоты. Характер актов о ратификации в общем и природа указов Президиума Верховного Совета СССР позволяют прийти к выводу о двойственной внутригосударственной и международно-правовой природе ратификации. Они так же подлежали систематизации в числе других советских нормативных актов[18].

Вместе с тем Закон «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» как акт, конституирующий принципиальные основы государственной деятельности по ратификации международных договоров, объективно не мог предложить всеобъемлющего решения многочисленных проблем, связанных с ратификацией. Это задача, как отмечают Н.В. Миронов и И.И. Лукашук, подзаконного правотворчества детализировать и конкретизировать применительно к соответствующим органам государства процедуры ратификации международных договоров[19].

В связи с этим представлялось вполне целесообразным и исключительно необходимым с точки зрения практики издание в рамках Совета Министров СССР постановления (инструкции) о применении Закона Союза ССР «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР». В нем, в частности, необходимо было отразить положения, закрепляющие, что международные договоры и соглашения, надлежащим образом заключенные компетентными органами Союза ССР, становились обязательными для Советского Союза в силу их ратификации Верховным Советом СССР или его Президиумом. Обязательные для СССР международные договоры и соглашения публикуются в официальных изданиях Союза ССР для всеобщего сведения.

Таким образом, выявление особенностей процедуры принятия актов о ратификации в соответствии с нормативно-правовыми предписаниями соответствующего времени позволяет прийти к следующим выводам:

Во-первых, ратификация международных договоров всегда являлась предметом конституционно-правового регулирования, что подчеркивает особую значимость данного института.

Во-вторых, основными полномочиями по ратификации традиционно наделялся высший представительный орган государства, за исключением монархического периода. Исторически сложилось так, что ратификация связана с главой государства, поскольку государства всегда имели орган, который представлял их в международных отношениях, в том числе при заключении международных договоров. Сначала эта роль принадлежала монарху, затем президенту или коллегиальному органу, как в СССР.

В-третьих, существуют специальные акты, регламентирующие общую процедуру принятия актов о ратификации. Тенденцией развития правовой основы процедуры ратификации можно считать увеличение количества положений, регламентирующих процедуру принятия ратификации и совершенствование соответствующего института.

Полагаем, что полученные в ходе анализа и обобщения выводы органично выстроились по основным направлениям развития правового регулирования института ратификации международных договоров и, полагаясь на исторический опыт, найдут свое применение при совершенствовании нынешнего законодательства, что позволит более качественно исполнять международные договорные обязательства государства.

### Список использованной литературы

1. *Стойнов А.Н.* Очерки истории и догматики международного права. – Харьков. 1875. С.409.
2. *Талалаев А.Н.* Право международных договоров. Общие вопросы. – М.: Международные отношения, 1980. С.28.
3. *Шуршалов В.М.* Основные вопросы теории международного договора. – М.: Издательство Академии наук СССР, 1959. С.154
4. *Frangulis A.* Theorie et pratique des traites internationaux, p. 59.
5. *Коровин Е.А.* Советские договоры и международное право (1917—1927 гг.) // Советское право. 1927. № 6. С. 45.

6. *Буткевич В.Г.* Советское право и международный договор. – Киев: «Вища школа». 1977. С.152

7. *Лазарев М.И.* Признаки недействительности империалистических договоров в международной практике СССР // Ученые записки Института международных отношений Вып.2: 40 лет Великой Октябрьской Социалистической революции. М., 1958. С.136.

8. *Кожневиков Ф.И.* Русское государство и международное право (до XX века). Под ред. Л.Н. Шестакова.: - М. 2006 г. С. 23.

9. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики // «СУ РСФСР», 1918, № 51, ст. 582.

10. Первая Советская Конституция (Конституция РСФСР 1918г.). – М. 1938. С.409-410

11. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 19.04.1923 г. «О порядке опубликования договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами» // «Известия ВЦИК», № 87, 21.04.1923.

12. Постановление ЦИК и СНК СССР от 22 августа 1924 г. «О порядке опубликования законов и распоряжений правительства Союза ССР» Собрание Законодательства Союза ССР. 1924. № 7. ст. 71.

13. *Блищенко И.П.* Международное и внутригосударственное право. – М. 1960. С.107.

14. Постановление ЦИК СССР от 21 мая 1925 года «О порядке заключения и ратификации международных договоров Союза ССР» // СЗ СССР, 1925, № 35, ст. 258.

15. Постановление Президиума ЦИК СССР от 2 октября 1925 г. «О порядке представления международных договоров и соглашений, заключаемых от имени Союза ССР, на одобрение, утверждение и ратификацию Правительства Союза ССР» // Собрание законодательства СССР, 1925, №68, ст.503.

16. *Захарова Н.В.* Влияние социальной революции на силу международного договора. – М. 1966. С.121;

17. Закон СССР от 06.07.1978 г. «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. № 28. Ст. 439.

18. *Мицкевич А.В.* Вспомогательные и производные акты правотворчества. Ученые записки ВНИИСЗ. Вып.8. М.1966. С.7.

19. *Мионов Н. В.* Заключение, исполнение и денонсация международных договоров в СССР (новое законодательство и некоторые проблемы теории договоров). — СЕМП, 1978. М., 1980. *Лукашук И.И.* Суверенная власть государства в механизме международно-правового регулирования. — СЕМП, 1977. М., 1979.

## References

1. Stojanov A.N. Ocherki istorii i dogmatiki mezhdunarodnogo prava. – Har'kov. 1875. S.409.

2. Talalaev A.N. Pravo mezhdunarodnyh dogovorov. Obshhie voprosy. – M.: Mezhdunarodnye otnoshenija, 1980. S.28.

3. Shurshalov V.M. Osnovnye voprosy teorii mezhdunarodnogo dogovora. – M.: Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR, 1959. S.154

4. Frangulis A. Theorie et pratique des traites internationaux, p. 59.

5. Korovin E.A. Sovetskie dogovory i mezhdunarodnoe pravo (1917—1927 gg.) // Sovetskoe pravo. 1927. № 6. S. 45.

6. Butkevich V.G. Sovetskoe pravo i mezhdunarodnyj dogovor. – Kiev: «Vishha shkola». 1977. S.152

7.Lazarev M.I. Priznaki nedejstvitel'nosti imperialisticheskikh dogovorov v mezhdunarodnoj praktike SSSR // Uchenye zapiski Instituta mezhdunarodnyh otnoshenii Vyp.2: 40 let Velikoj Oktjabr'skoj Socialisticheskoy revoljucii. M., 1958. S.136.

8.Kozhevnikov F.I. Russkoe gosudarstvo i mezhdunarodnoe pravo (do XX veka). Pod red. L.N. Shestakova.: - M. 2006 g. S. 23.

9.Konstitucija Rossijskoj Socialisticheskoy Federativnoj Sovetskoj Respubliki // «SU RSFSR», 1918,№ 51, st. 582.

10.Pervaja Sovetskaja Konstitucija (Konstitucija RSFSR 1918g.). – M. 1938. S.409-410

11.Dekret VCIK, SNK RSFSR ot 19.04.1923 g. «O porjadke opublikovanija dogovorov, soglashenij i konvencij, zakljuchennyh RSFSR s inostrannymi gosudarstvami» // «Izvestija VCIK», № 87, 21.04.1923.

12.Postanovlenie CIK i SNK SSSR ot 22 avgusta 1924 g. «O porjadke opublikovanija zakonov i rasporyazhenij pravitel'stva Sojuza SSR» Sobranie Zakonodatel'stva Sojuza SSR. 1924. № 7. st. 71.

13.Blishhenko I.P. Mezhdunarodnoe i vnutrigosudarstvennoe pravo. – M. 1960. S.107.

14.Postanovlenie CIK SSSR ot 21 maja 1925 goda «O porjadke zakljuchenija i ratifikacii mezhdunarodnyh dogovorov Sojuza SSR» // SZ SSSR, 1925, № 35, st. 258.

15.Postanovlenie Prezidiuma CIK SSSR ot 2 oktjabrja 1925 g. «O porjadke predstavlenija mezhdunarodnyh dogovorov i soglashenij, zakljuchaemyh ot imeni Sojuza SSR, na odobrenie, utverzhdenie i ratifikaciju Pravitel'stva Sojuza SSR» // Sobranie zakonodatel'stva SSSR,1925, №68,st.503.

16.Zaharova N.V. Vlijanie social'noj revoljucii na silu mezhdunarodnogo dogovora. – M. 1966. S.121;

17.Zakon SSSR ot 06.07.1978 g. «O porjadke zakljuchenija, ispolnenija i denonsacii mezhdunarodnyh dogovorov SSSR» // Vedomosti VS SSSR. 1978. № 28. St. 439.

18.Mickevich A.V. Vspomogatel'nye i proizvodnye akty pravotvorchestva. Uchenye zapiski VNIISZ. Vyp.8. M.1966. S.7.

19.Mironov N. V. Zakljuchenie, ispolnenie i denonsacija mezhdunarodnyh dogovorov v SSSR (novoe zakonodatel'stvo i nekotorye problemy teorii dogovorov). — SEMP, 1978. M., 1980. Lukashuk I.I. Suverennaja vlast' gosudarstva v mehanizme mezhdunarodno-pravovogo regulirovanija. — SEMP, 1977. M., 1979.