А.И. СЫРЕЦ

САМОИСПОЛНИМЫЕ ДОГОВОРЫ И ВНУТРЕННЕЕ ПРАВО

Посвящена проблеме самоисполнимости международных соглашений государст-ва и их применению в национальной право-вой системе.

The paper is dedicated to the problem of self-executing of international treaties and their use in the national legal system.

Формирование международного права - сложный и противоречивый процесс борьбы, согласования политических и правовых идей, норм и принципов, взаимопроникновения практики различных национальных школ и правовых систем современного мира. Нормы международного права создаются в процессе взаимодействия между государствами как его ведущими субъектами, которые руководствуются в своей политике, в том числе внешней, национальными интересами (насущными или долгосрочными) и законодательством, обеспечивающим статус государства. В то же время во имя обеспечения единства международного сообщества государства должны подчиняться установленному ими порядку, который признан большинством социально и политически необходимым. Данное положение справедливо не только для международной, но и для внутригосударственной деятельности, в том числе законотворческой, в той мере, в которой она затрагивает международные отношения. Государства берут на себя юридические обязательства привести свое законодательство в соответствие с положениями заключенных ими международных договоров.

Одним из важных вопросов, которые государство должно решать в процессе реализации своих международно-правовых обязательств, является вопрос о способе включения источников международного права в национальную иерархию источников, т. е. о том, необходимо ли специальное преобразование норм международного права для их применения внутри государства или возможно их прямое действие в рамках национальной правовой системы. Особая процедура преобразования, в настоящее время обычно именуемая «имплементацией», наиболее характерна для стран, придерживающихся дуалистического подхода к соотношению источников права, и, наоборот, монистическая доктрина допускает прямое действие международно-правовых норм.

Сам факт придания соглашению статуса внутреннего закона после его ратификации не обязательно предполагает, что данное соглашение или его отдельные условия будут создавать юридические права и обязанности для национальных субъектов. Происходит так или нет - зависит от многих факторов. В дуалистических государствах акт ратификации, как правило, оказывается лишь начальным этапом для последующей нормотворческой деятельности государственных органов. Ратификация может оказаться самодостаточным имплементационным актом лишь в отношении так называемых самоисполнимых договоров.

Важность решения вопроса о самоисполнимости международных договоров предопределяется в данном случае урегулированием внутригосударственных отношений не только самим государством, но и международным сообществом, а поэтому решение проблемы «самоисполнения» международного договора показывает, насколько комплексно государства подходят к реализации принципов международного права, в частности, принципов добросовестного выполнения международных обязательств и невмешательства во внутренние дела. Кроме того, с данной проблемой связано и формирование механизма введения в действие международного договора, а также обеспечение его выполнения.

Самоисполнимый договор (точнее, его нормы, так как в одном и том же договоре могут содержаться различные по характеру положения) представляет из себя такой договор, нормы которого в силу их конкретности и завершенности могут применяться для регулирования соответствующих общественных отношений без каких-либо конкретизирующих и дополняющих их норм. Несамоисполнимый договор, даже если государство санкционирует применение его правил внутри страны, требует для своего исполнения конкретизирующего внутригосударственного нормотворчества[1].

Если соглашение считается самоисполнимым, оно будет непосредственно осуществимо в судах. Соглашения или его условия, которые определены как несамоисполнимые, без определенных дальнейших законодательных или исполнительных мер (в дополнение к обеспечившим ратификацию соглашения) не вызывают юридические права или обязательства, осуществимые внутри страны. Является ли соглашение самоисполнимым или нет - вопрос внутреннего закона, определяющего, создает ли соглашение правовые предписания, которые национальные субъекты уполномочены применять. Ответ на этот вопрос неоднозначен в разных странах и зависит от их национальных конституций, юридических традиций, исторических прецедентов и политических учреждений. Хотя некоторые типы соглашений (особенно содержащие очень общие или так называемые программные обязательства) в большинстве государств теоретически считаются несамоисполнимыми, но на практике не всегда[2]. Часто одно и то же соглашение или его отдельные условия могут быть самоисполнимыми в одном государстве и несамоисполнимыми - в другом.

Отметим, что говорить о самоисполнимых или несамоисполнимых договорах преимущественно можно только в тех случаях, когда положения договора имеют целью достижение определенного урегулирования либо внутригосударственных отношений, либо международных отношений немежгосударственного характера. Тогда исполнение положений договора требует их «переадресовки» субъектам внутригосударственного права, но при этом может возникать проблема: применимо ли то или иное правило без изменения своего нормативного содержания, его дополнения или иного обеспечения для регулирования общественных отношений, сторонами которых являются физические либо юридические лица.

Однако такое положение не означает, что отмеченные правила международных договоров могут непосредственно регулировать отношения между субъектами национального права во всех случаях. И самоисполнимые нормы применяются, как правило, лишь в случаях санкционирования такого применения внутригосударственным правом (в форме генеральной трансформации, а в отношении договоров меньшего значения, технического характера - постановлений органов управления и опубликования в официальных изданиях, в которых помещаются только обязательные к исполнению акты)[3]. Государства могут объявить все международное право в целом или отдельные его части выше национального права страны, но они это делают опять же посредством своего национального права. Тот факт, что международное право не предписывает государствам какого-то единого способа имплементации своих норм, можно проследить бы на примере разнообразной практики отдельных стран в этом вопросе. Отметим, что в некоторых странах практика допускает действие самоисполнимых норм международного права в отношении субъектов национального права без формального акта санкционирования такого действия. Однако регламентирующие этот вопрос конституционные или иные правила обращаются прежде всего лишь к общепризнанным нормам международного права, инкорпорированным через судебную или иную практику государства. Конвенционные же нормы (т. е. установленные международным договором) трансформируются во внутригосударственное право в принципе так же, как и в других странах (путем ратификации и опубликования в собрании законов, издания закона, административно-правового акта и т. п.).

Существует и сложность, связанная с содержанием международного договора. Практика государств, конституции которых объявляют международные договоры частью права страны или даже выше него, показывает, что самоисполнимыми, как правило, являются международные договоры по вопросам международного частного права, поскольку их положения конкретны, готовы к применению для регулирования общественных отношений, сторонами которых являются физические либо юридические лица. Положения договоров, имеющих целью достижение определенного урегулирования внутригосударственных отношений, как правило, содержат положения весьма общего характера, определяют только известные рамки, в пределах которых сами государства устанавливают права и обязанности субъектов национального права, т. е. они несамоисполнимые.

Однако большинство монистических государств признают, что несамоисполнимое соглашение становится внутренним законом, если оно было должным образом ратифицировано. Таким образом, к примеру, суд, хотя и не может применить соглашение в определенном случае, чтобы установить юридическое право или обязанность, утверждаемое одной из сторон, «соглашение "законно" к той же степени, поскольку "несамоисполнимое" законодательное условие законно», пишет Т. Бургенталь и добавляет, что даже «законодательство и даже конституционные условия могут быть "не-

самоисполнимыми", когда они требуют дополнительных регулирующих или законодательных постановлений прежде, чем они вызывают непосредственно осуществляемые юридические права или обязанности»[4]. Следовательно, в монистических государствах соглашения являются правом или источником права для разнообразных внутренних целей, хотя они могут и не способствовать созданию непосредственно осуществляемых юридических прав или обязанностей.

В дуалистических государствах ни одно международное соглашение не является самоисполнимым; более того, не имеет даже того же внутреннего юридического значения, как несамоисполнимое соглашение в монистических государствах - здесь все соглашения требуют имплементационного законодательства, чтобы стать внутренним законом, и соглашение даже не является в формальном смысле источником права. Здесь соглашение обычно не имеет никакой юридической силы, несмотря на то, что оно было должным образом ратифицировано. Подчеркнем, однако, что такое положение не подразумевает, что соглашение не может в данном государстве иметь определенное влияние или вызывать последствия, которые являются юридически значимыми. Например, суды в дуалистическом государстве могут принимать такое соглашение во внимание при интерпретации неоднозначного внутреннего законодательства, имеющего дело с тем же самым предметом; при этом они исходят из теории, что парламент, не изменяя внутренний закон или принимая новый после ратификации правительством соглашения, не предполагает нарушать международные обязательства государства, если это намерение ясно не проявлено или конфликт неизбежен[5]. Другими словами, содержание этого соглашения, не включенного во внутреннее право, может приниматься во внимание при интерпретации и применении внутреннего закона.

В свое время в западной правовой науке самоисполнимость международных договоров, объявление их верховным правом страны считались образцом надлежащего исполнения международных обязательств. В последние годы данная позиция юридической науки и особенно правоприменительных органов изменилась . Традиционный взгляд на международные договоры как на верховное право страны, например в США, все реже реализуется на практике. «Многие, может быть, большинство международных обязательств США, имеющих какой-то внутренний эффект, рассматриваются как несамоисполнимые и должны включаться во внутреннее право через законодательство или акт исполнительных органов, а потому, строго говоря, это уже не договор, а имплементирующий акт, который является правом страны», - пишет американский юрист-международник Л. Хенкин[7].

Как отмечает И.И. Лукашук, применительно к российской ситуации не может быть и речи о прямом использовании там международно-правовых норм, минуя национальную правовую систему, поскольку они включаются Конституцией в эту систему, действуют как ее части, реализуются в соответствии с ее целями и принципами[8]. В. Денисов указывает, что взаимодействие международного и внутреннего права с практической точки зрения требует такого усвоения норм международного права, чтобы они могли практически применяться в правовой системе и в первую очередь национальными судами, и что сама идеология международного права не связывает приоритет международного права с его непосредственным действием[9].

При анализе современной правотворческой и правоприменительной практики можно сделать вывод: практически все государства независимо от их внутреннего устройства (демократия, автократия и т. д.) и официальной идеологии очень осторожны в принятии международных принципов во внутреннем законе и соответственно в наделении их возможностью непо-

средственного применения. Соответствующие положения национального законодательства нередко имеют декларативный характер, а кроме того, и законодатели, и юристы весьма осторожны в их применении. Фактически самоисполнимость договоров является в определенном смысле условностью, а приведенные рассуждения ученых указывают на необходимость адаптации международно-правовых норм в национальном праве.

[1] См.: Show M. International Law. Cambridge, 1997. P. 115.

[2] См.: Buergenthal T. Self-executing and non-self-executing treaties in national and international law // Recueil des cours. Vol. 235 (1992-IV). P. 315.

[3] См.: Даниленко Г. М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного суда // Государство и право. 1995. № 11. С. 121.

[4] Buergenthal T. Op. cit. P. 314.

[5] См.: Conforti B. International Law and the Role of Domestic Legal Systems. Dordrecht, 1993. P. 27.

[6] См.: Лукашук И.И. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в условиях глобализации // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 116.

[7] Henkin L. The Constitution and United States Sovereignty: A Century of Chinese Exclusion And Its Progeny // 100 Harvard Law Review. 100 (1987). P. 867.

[8] См.: Алексеева Л.Б., Жуйков В.М., Лукашук И.И. Международные нормы в правах человека и применение их судами Российской Федерации. М., 1996. С. 11.

[9] См.: Денисов В.Н. Статус международных договоров в Конституции Украины // Вестник Академии правовых наук Украины. 1997. № 1. С. 34.

Поступила в редакцию 11.04.06.

Андрей Игоревич Сырец - заведующий лабораторией судебной практики и методического обеспечения учебного процесса Института переподготовки и повышения квалификации судей, работников прокуратуры, судов и учреждений юстиции БГУ.