
К ВОПРОСУ О ПРЕИМУЩЕСТВЕННОЙ СИЛЕ ПРАВИЛ, УСТАНОВЛЕННЫХ В МЕЖДУНАРОДНОМ ДОГОВОРЕ, НАД ПРАВИЛАМИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНА В СЛУЧАЕ ИХ ПРОТИВОРЕЧИЯ

А.А. Клишас

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются основные международно-правовые и конституционные положения о статусе международного договора в национальной правовой системе и способы применения норм международного договора национальными судами.

Ключевые слова: международный договор, нормы, правила, конституция, применимое право.

Необходимо сразу отметить, что в основополагающих документах ООН не делается особого акцента на обеспечение приоритета норм международного права. В них обращается одинаковое внимание на усиление роли права, как на международном уровне, так и во внутренних делах государств. В частности, в Декларации тысячелетия ООН, принятой на Саммите тысячелетия в 2000 г., главы государств и правительств выразили решимость «укреплять уважение к принципу верховенства права, причем как в международных, так и во внутренних делах» [6].

Известный отечественный юрист-международник профессор И.И. Лукашук в свое время подчеркивал, что «осуществление международным правом своих функций возможно лишь при тесном взаимодействии с внутренним правом государств. С другой стороны, нормальное функционирование национальных правовых систем зависит от взаимодействия с международным правом» [3. С. 255].

Первоначально, когда в правовой доктрине господствовала концепция примата внутреннего права, нормы международного права признавались юридическими только в той мере, в какой они инкорпорированы во внутреннее право. Такой подход до сих пор преобладает в практике государственных органов, признающих фактический приоритет за внутренним правом.

Концепция дуализма, которая сформировалась позже, в конце XIX в., получила более широкое признание в правовой доктрине. Она рассматривает международное право и внутреннее право в качестве самостоятельных правовых систем.

Вместе с тем некоторые сторонники этой концепции, особенно ученые-международники (например, английский ученый Дж. Фицморис), пытаются найти выход из возникающих конфликтов между названными правовыми сис-

темами в пользу международного права, объясняя, в частности, такую ситуацию неспособностью государства должным образом действовать внутри страны, как того требует от него международное право.

С 20-х гг. прошлого века все большее признание со стороны ученых-правоведов и государств получает концепция примата международного права, автором которой считается австрийский юрист Г. Кельзен. Согласно этой концепции международное право выступает в качестве верховного правопорядка, которое непосредственно и определяет сферу действия внутреннего права.

В отечественной доктрине международного права постепенно достигается единство по поводу приоритета норм международных договоров Российской Федерации, что нашло свое закрепление в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ 1993 г. и в действующих кодексах. Основной закон государства гласит: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Следует подчеркнуть, что данное положение закрепляет приоритет норм международных договоров Российской Федерации, однако это не равнозначно примату международного права вообще над национальным законодательством. Изложенное подтверждается фактом включения в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ другого положения, в соответствии с которым «Международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы».

Думается, что, согласно концепции дуализма, международное право и внутреннее право решают, прежде всего, собственные задачи в своих сферах (которые все более становятся общими) и при помощи собственных механизмов.

Очевидно, что международные договоры заключаются между государствами на добровольной основе, что предопределяет прямое действие норм международных договоров на основе санкции государства, и это достигается лучше всего путем включения таких норм международных договоров в качестве составной части в правовую систему соответствующего государства. Именно аналогичный подход фиксируется Конституцией РФ 1993 г. В связи с этим следует согласиться с утверждением профессора И.И. Лукашука, согласно которому внутрисистемная правовая система воспринимает не международное право в качестве особой системы, а лишь содержащие его нормы (при помощи их инкорпорации).

Таким образом, следует выразить полную солидарность с точкой зрения тех ученых, которые считают, что общепризнанные принципы и нормы международного права, интегрированные в систему национального права, не теряют присущего им международно-правового качества, т.е. остаются частью международно-правовой системы [8. С. 254].

В свете изложенного ранее необходимо уточнить смысл требований ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., которая гласит: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46». Для разъяснения контекста данной статьи обратимся к мнению авторитетного отечественного юриста-международника профессора

А.Н. Талалаева, который в своих комментариях к названной Конвенции констатировал, что ст. 27 формулирует одну из важных норм, составляющих принцип *pacta sunt servanda*. Цель рассматриваемой статьи — исключить возможность ссылок государств на свое внутреннее право в оправдание невыполнения принятых ими на себя международных договорных обязательств.

По мнению этого ученого, в статье отражена признанная в настоящее время во многих странах концепция, согласно которой обязательства по международным договорам должны быть выполнены независимо от положений внутреннего права. В случае коллизии норм международного договора и норм внутригосударственного права применению подлежат правила, установленные международным договором. Установление того или иного порядка выполнения обязательств по международным договорам является внутренним делом каждого государства.

Ученый напоминает, что международное право не содержит норм, обязывающих государство следовать той или иной системе.

Профессор А.Н. Талалаев далее подчеркивает: чтобы избежать возможных коллизий норм международных договоров и внутренних законов, государства, заключая договоры, должны учитывать действующее законодательство. Такой подход предусмотрен и в Федеральном законе о международных договорах Российской Федерации 1995 г. (п. 5 ст. 9, п. 1 ст. 34).

Зачастую международные договоры непосредственно предусматривают обязанность государств осуществлять определенные внутригосударственные меры в целях обеспечения выполнения соответствующих международных договоров:

- принять новые законы;
- внести изменения в действующие, отменить прежние законы или административно-правовые акты, противоречащие заключаемым договорам;
- ввести уголовные наказания и другие санкции за нарушение положений международного договора и др.

Установленная в ст. 27 Венской конвенции норма должна рассматриваться в увязке со ст. 46 (той же Конвенции), в которой речь идет о нарушении положений внутреннего права, относящихся к компетенции заключать от имени государства международные договоры.

Такие нарушения могут касаться весьма важных норм внутреннего права договаривающегося государства и тем самым поставить под сомнение наличие его подлинного договорного волеизъявления, вследствие чего может быть оспорена юридическая действительность всего международного договора [1. С. 69–70].

Рассматривая эти положения в контексте проблемы осуществления международно-правовых стандартов в сфере прав человека на национальном уровне, следует напомнить, что в системе ООН общепризнан подход, согласно которому все права человека (гражданские, политические, экономические, социальные и культурные) являются одинаково важными для человека. В Воззвании Тегеранской конференции, принятой 13 мая 1968 г. на Международной конференции о правах человека, была подчеркнута неделимость основных прав человека — полное осуществление гражданских и политических прав невозможно без осуществления экономических, социальных и культурных прав [5. С. 75–77].

В 1966 г. были одновременно приняты два пакта — Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Следует отметить, что последний предоставляет государствам большую гибкость в обеспечении экономических, социальных и культурных прав, нежели в отношении гражданских и политических прав.

В п. 1 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривается, что могут существовать пределы имеющихся ресурсов и что различные государства располагают разными возможностями для предоставления услуг, таких как, например, медицинское обслуживание.

В то же время в этой статье определяется, что каждое участвующее в Пакте государство обязуется «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер» [7. С. 8].

Очевидно, что в определенной степени данная статья Пакта может использоваться правительствами в качестве своеобразной отговорки в случае, когда они не обеспечивают достижение надлежащих стандартов в рассматриваемой сфере. Такая вероятность вполне допускается, поскольку многие правительства не считают экономические, социальные и культурные права в качестве прав человека. Ряд из них склонны рассматривать эти вопросы в аспекте, скорее, формирования политики и программы, а не прав. В результате правительства решают, когда именно они считают нужным принимать те или иные меры и какой объем ресурсов они готовы ассигновать на решение соответствующих вопросов.

Учитывая изложенное ранее обстоятельство и другие подобные факторы, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял Замечание общего порядка в 1990 г. (№ 3), а затем дополнил его положение другим Замечанием общего порядка в 1998 г. (№ 9) [2]. Указанные замечания рассматривают сущность обязательств государств относительно обеспечения реализации на их территории основных положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах во внутреннем праве государства — участника Пакта.

В Замечании общего порядка № 3 (о природе обязательств государств-участников по п. 1 ст. 2 Пакта) Комитет рассмотрел вопросы, связанные с природой и сферой охвата обязательств государств-участников. В Замечании № 9 Комитет попытался органично развить некоторые элементы предыдущего Замечания общего порядка № 3.

Комитет подчеркивает, что главное обязательство государств-участников по Пакту заключается в обеспечении осуществления признаваемых в нем прав. Обязывая правительства добиваться этого «всеми надлежащими способами», Пакт предлагает широкий и гибкий подход, позволяющий принимать во внимание специфику правовых и административных систем каждого государства, а также другие соответствующие соображения.

Однако, по мнению Комитета, данная гибкость сосуществует с обязательством каждого государства-участника использовать все имеющиеся в его распоряжении средства для обеспечения осуществления признаваемых в Пакте прав. В этой связи необходимо учитывать основополагающие требования международного права прав человека, а именно: нормы Пакта должны быть надлежащим образом признаны во внутреннем праве; любому потерпевшему лицу или группе лиц должны быть обеспечены надлежащие средства восстановления нарушенных прав, или средства защиты, а также должны быть приняты надлежащие меры для обеспечения подотчетности правительств.

Комитет считает, что вопросы, касающиеся применения положений Пакта во внутреннем праве, следует рассматривать сквозь призму двух принципов международного права.

Первый из этих принципов, отраженный в рассмотренной ранее ст. 27 Венской конвенции 1969 г., заключается в том, что «участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Другими словами, государствам надлежит при необходимости изменять свое внутреннее право с тем, чтобы обеспечить осуществление своих договорных обязательств. Второй принцип нашел отражение в ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой «каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». Комитет замечает, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не содержит прямого аналога подпункта b) п. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, который налагает обязательства на государства-участники, в частности, «развивать возможности судебной защиты».

Тем не менее, с точки зрения Комитета, государству-участнику, стремящемуся оправдать отсутствие в его правовой системе каких-либо внутренних средств правовой защиты в случаях нарушений экономических, социальных и культурных прав, необходимо будет доказать, что:

– либо такие средства защиты не предоставляют собой «надлежащих способов» по смыслу п. 1 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

– либо, ввиду наличия других используемых способов — в них нет необходимости.

Однако это будет трудно доказать, и Комитет считает, что во многих случаях другие используемые «способы», возможно, окажутся неэффективными, если они не будут подкреплены или дополнены средствами судебной защиты.

Комитет отмечает, что в целом имеющие обязательную юридическую силу международные стандарты в области прав человека должны иметь непосредственное применение во внутренней правовой системе каждого государства-участника, предоставляя тем самым реальную возможность лицам добиваться

обеспечения осуществления своих прав через национальные суды и другие органы правосудия. В данном плане норма исчерпания внутренних средств правовой защиты, безусловно, укрепляет примат национальных средств защиты. Существование и дальнейшее развитие международных процедур рассмотрения индивидуальных жалоб является важным, однако аналогичные процедуры, в конечном счете, только дополняют эффективные внутренние средства правовой защиты (1).

Комитет подчеркивает, что Пакт не предусматривает конкретных средств, при помощи которых его положения должны осуществляться в национальном праве. Более того, он не содержит никаких положений, обязывающих к его полной инкорпорации или требующих предоставления ему какого-либо определенного статуса в национальном праве.

Хотя выбор конкретного метода обеспечения осуществления признанных Пактом прав в национальном праве оставлен на усмотрение каждого государства-участника, используемые способы должны быть надлежащими в смысле обеспечения результатов, соответствующих с полным осуществлением государством-участником своих обязательств. По мнению Комитета, избранные способы также подлежат рассмотрению в качестве части процедуры обсуждения Комитетом вопроса о выполнении государством-участником его обязательств по Пакту.

Анализ практики государств по применению положений Пакта показывает, что государства используют разнообразные подходы.

Одни вообще не принимают никаких конкретных мер. Из числа тех государств, которые принимают меры, одни «трансформировали» Пакт во внутреннее право путем дополнения или изменения действующего законодательства и без ссылок на конкретные положения Пакта.

Другие приняли или интегрировали его положения во внутреннее право таким образом, что они были оставлены в неизменном виде, что, в свою очередь, сделало их частью национального права.

Зачастую это делается посредством конституционных положений, предоставляющих преимущественную силу положениям международных договоров по правам человека перед любыми не соответствующими им национальными законами. Подход государств к трактовке положений Пакта в значительной степени зависит от подходов, применяемых ими во внутреннем праве в отношении международных договоров в целом.

По убеждению Комитета, вне зависимости от предпочитаемой методологии должен соблюдаться ряд принципов, вытекающих из обязанности обеспечивать осуществление Пакта.

Во-первых, выбранные способы осуществления должны быть адекватными, чтобы обеспечить выполнение обязательств по Пакту. При определении оптимального способа придания юридической силы признаваемым Пактом правам в системе внутреннего права актуальное значение имеет необходимость обеспечения возможности защиты прав в судебном порядке.

Во-вторых, должны приниматься во внимание средства, которые уже доказали в соответствующей стране свою наибольшую эффективность в деле обеспечения защиты других прав человека. В тех случаях, когда средства, исполь-

зубые для обеспечения осуществления положений Пакта об экономических, социальных и культурных правах, в существенной степени отличаются от средств, используемых при осуществлении других договоров в области прав человека, для обоснования этого должны быть представлены веские доводы с учетом того, что положения Пакта в значительной степени сопоставимы с положениями, используемыми в договорах о гражданских и политических правах.

В-третьих, хотя Пакт формально не обязывает государства инкорпорировать содержащиеся в нем положения во внутреннее право, такой подход является желательным. Прямая инкорпорация позволяет избежать проблем, которые могут возникнуть при «переводе» договорных обязательств в нормы национального права, и обеспечивает лицам основу для прямых ссылок на признаваемые Пактом права в национальных судах. По этим причинам Комитет настоятельно рекомендует официально принять или инкорпорировать Пакт в национальное право.

По мнению Комитета, право на эффективную защиту не следует толковать в качестве непременно требующих наличия средств судебной защиты.

Во многих случаях средства административной защиты будут достаточными, и те, кто находится под юрисдикцией государства-участника, имеют законные основания, базирующиеся на принципе добросовестности, рассчитывать на то, что при принятии своих решений все административные органы будут учитывать требования Пакта.

Любые такие средства административной защиты должны быть доступными, приемлемыми, своевременными и эффективными. Зачастую уместной была бы также возможность обжалования, в конечном итоге, таких административных процедур в судебном порядке. Аналогичным образом, существуют некоторые обязательства, такие, как (но ни в коей мере не исключительно) обязательства, касающиеся недискриминации (а также ряд других), в отношении которых для выполнения требований Пакта, как представляется, непременно требуется обеспечение определенной формы судебной защиты.

Иными словами, во всех случаях, когда полное и эффективное осуществление того или иного права по Пакту невозможно обеспечить без определенного судебного вмешательства, необходимо предусмотреть адекватные средства судебной защиты.

Когда речь идет о гражданских и политических правах, необходимость наличия средств судебной защиты в случае их нарушений, как правило, воспринимается как нечто само собой разумеющееся. К сожалению, в случае экономических, социальных и культурных прав подход очень часто является противоположным. Такое расхождение не может быть оправдано ни характером прав, ни соответствующими положениями Пакта. Комитет уже четко заявил, что считает возможным прямое применение многих положений Пакта. Так, в Замечании общего порядка № 3 (1990 г.) в качестве примера приведены следующие статьи Пакта: 3, 7, 8, 10, 13 и 15.

В данной связи важно проводить различие между возможностью обеспечения прав в судебном порядке (это касается вопросов, которые должным образом

решаются судами) и прямо применяемыми нормами (которые могут применяться судами непосредственно). Хотя необходимо учитывать и общий подход, характерный для каждой правовой системы.

Кроме того, следует иметь в виду, что в Пакте нет ни одного права, которое в подавляющем большинстве систем не могло бы рассматриваться в качестве обладающего, по крайней мере, некоторыми существенными аспектами, обеспечивающими возможность его защиты в судебном порядке.

Иногда высказывается мысль о том, что вопросы, связанные с распределением ресурсов, должны рассматриваться не судами, а политическими органами власти.

Хотя к разделению сфер компетенции между различными ветвями власти необходимо относиться с уважением, нужно признать, что суды, как правило, уже участвуют в решении широкого спектра вопросов, имеющих важное значение, с точки зрения распределения ресурсов. Таким образом, принятие жесткой классификации экономических, социальных и культурных прав, которая уже в силу самого их определения вывела бы их из круга ведения судов, было бы произвольным и несовместимым с тем принципом, согласно которому названные две группы прав человека являются неделимыми и взаимозависимыми. Это также резко сократило бы возможности судов по защите прав самых уязвимых и обездоленных групп общества.

Пакт не исключает возможности рассмотрения содержащихся в нем прав в качестве прямо применяемых в системах, предусматривающих такую возможность. Более того, в период подготовки Пакта попытки включить в него конкретное положение о «невозможности его прямого применения» были решительно отвергнуты.

В большинстве государств решение вопроса о возможности прямого применения того или иного договорного положения относится к компетенции судов, а не исполнительной или законодательной власти. Для эффективного выполнения этой функции соответствующие суды и другие органы правосудия должны понимать характер и значение Пакта, а также важную роль средств судебной защиты в его осуществлении. Так, например, когда правительства участвуют в судопроизводстве, они должны содействовать такому толкованию внутреннего права, которое способствовало бы осуществлению их обязательств по Пакту.

Особенно важно не занимать заранее той позиции, в соответствии с которой такие нормы не должны рассматриваться в качестве прямо применяемых норм. Более того, многие из них имеют формулировки, являющиеся, по меньшей мере, такими же ясными и конкретными, как и формулировки других договоров в области прав человека, положения которых регулярно толкуются судами в качестве прямо применяемых.

В пересмотренных руководящих принципах Комитета относительно формы и содержания представляемых государствами докладов к государствам обращена просьба предоставлять информацию о том, «можно ли сослаться в судах и других судебных инстанциях или административных органах» на положения Пакта «и могут ли эти положения непосредственно применяться ими». Не-

которые государства предоставили такую информацию, но в будущих докладах этому элементу следует придать более весомое значение.

В частности, Комитет просит, чтобы государства-участники предоставляли подробную информацию о любых важных решениях своих национальных судов, при вынесении которых используются положения Пакта.

Из имеющейся информации ясно следует, что практика государств является неодинаковой. Комитет отмечает, что некоторые суды применяют положения Пакта либо непосредственно, либо в качестве толковательных стандартов. Другие суды готовы в принципе признать значимость Пакта для толкования положений внутреннего права, но на практике влияние Пакта на обоснование решений или итоги рассмотрения дел является весьма ограниченным. Суды отказываются признать какие-либо юридические последствия Пакта в делах, при рассмотрении которых участники разбирательства пытаются опереться на его положения. В большинстве стран остаются значительные нереализованные возможности для большей опоры судов на положения Пакта.

В пределах надлежащего выполнения своих функций в сфере судебного надзора суды должны учитывать признаваемые Пактом права в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения соответствия между поведением государства и его обязательствами по Пакту. Пренебрежение этой ответственностью со стороны судов несовместимо с принципом господства права, который неизменно подразумевает уважение международных обязательств в области прав человека.

Общепризнанно, что нормы внутреннего права следует в максимально возможной степени толковать таким образом, чтобы это соответствовало международно-правовым обязательствам государства.

Следовательно, когда перед национальным правоприменительным органом встает проблема выбора между толкованием норм внутреннего права, которое приведет к нарушению государством Пакта, и толкованием, которое позволит государству выполнить положения Пакта, международное право диктует необходимость выбора второго варианта. Гарантии справедливости и недискриминации должны в максимально возможной степени толковаться так, чтобы содействовать обеспечению полной защиты экономических, социальных и культурных прав (2).

На основе вышеизложенного нам хотелось отметить, что благодаря деятельности договорных органов по правам человека (каким является Комитет по экономическим, социальным и культурным правам), а также множеству специальных процедур правозащитной системы ООН разъясняются и детализируются обязательства государств по международным соглашениям о правах человека, что, в свою очередь, способствует ускорению процесса интернационализации национальных правовых систем, которые становятся все более способными взаимодействовать в условиях глобальных вызовов, когда роль унификации правовых систем (т.е. включение в национальные законодательства государств одинаковых правовых норм) возрастает.

В свете сказанного справедливым становится утверждение профессора С.Ю. Марочкина о том, что «внутригосударственный правовой механизм выдвигается на первый план в повседневном осуществлении международного права» [4].

В заключение следует отметить, что в настоящей статье нашла свое отражение лишь малая часть аспектов проблемы, связанных с темой нашего исследования. Автор намерен продолжить работу в этом направлении в целях более углубленного и детального анализа различных аспектов данной важной проблематики современного международного права.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) 10 декабря 2008 г. ГА ООН одобрила Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, вступление, в силу которого позволяет индивидуумам подавать жалобы против государств о нарушении их прав, закрепленных в Пакте.
- (2) Подробнее об этом можно прочитать в монографии профессора А.Х. Абашидзе «ООН и защита прав человека» (М., РУДН, 2009. С. 60-108).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарии / Сост. А.Н. Талалаев. — М.: Юрид. лит., 1997.
- [2] Док. ООН. HRI/GEN/1/Rev.6.
- [3] *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть: Учебник. — Изд. 3-е, перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2005.
- [4] *Марочкин С.Ю.* Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. — Тюмень, 1998.
- [5] Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. — 2-е изд., доп. — М: Издательство НОРМА, 2002.
- [6] Московский журнал международного права. — 2001. — № 1.
- [7] Права человека: Сб. международных договоров. Организация Объединенных Наций. — Нью-Йорк и Женева, 2002. — Т. 1.
- [8] *Тиунов О.И.* Международное гуманитарное право. — М., 1999.

THE QUESTION OF SUPERIORITY OF RULES CONTAINED IN AN INTERNATIONAL AGREEMENT UNDER THE NATIONAL LAW IN CASE OF THEIR CONFLICT

A.A. Klishas

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The main international legal and constitutional provisions providing a status of international agreement of certain state in it's national legal system and the tools of implementation of norms of international agreement by national courts are analysed in the thesis.

Key words: international agreement, norms, rules, constitution, applicable law.