

К.С.Амирбек

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

**КЛАССИФИКАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ВО ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

*Мақалада халықаралық құқық нормаларының мемлекеттер ішкі заңнамасына имплементациялауын сәйкестендірудің конституциялық механизмдеріне талдау жасалған. Сонымен қатар құқықтық доктринадағы халықаралық құқық нормаларының имплементациялануының теориялары, ерекшеліктері қарастырылған. Кейбір шетел мемлекеттеріндегі имплементацияны жүзеге асыру механизмдері жіктелген.*

*In persisting article is organized analysis constitutional mechanism of the implementation of the rates of the international right within the State level of the different states. The different theories of the implementation rates of the international right are considered in legal doctrine, structure of the national mechanism of the implementation, his particularities. It is given categorization of the implementation mechanisms of some foreign state.*

Регламентация соотношения международного и национального права стала неотъемлемым элементом современного конституционного законодательства. Внутригосударственное право многих государств мира подвергается влиянию международного права. В этой связи огромное значение приобретает проблема разработки механизма реализации норм международного права во внутригосударственном законодательстве.

Поскольку весь смысл международно-правового регулирования состоит в достижении определенного конечного результата, к которому стремятся участники международного общения, то, по справедливому замечанию российского юриста И.И.Лукашука, «осуществление международно-правовых норм является, как правило, гораздо более сложной и ответственной задачей, чем их принятие» [1].

В международном праве для обозначения понятия «осуществление норм международного права» широкое распространение приобрел термин «имплементация» (лат. *implere* — выполнять). Его можно встретить и в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, решениях других международных организаций, принятых в связи с обсуждением вопросов о ходе реализации международных договоров в гуманитарной сфере [2].

Понимание термина «имплементация» в широком смысле предполагает рассмотрение имплементации международного права в качестве процесса воплощения в жизнь предписаний международного права как на международном, так и на внутригосударственных уровнях. Кроме того, для подобного подхода характерно понимание в качестве однопорядковых терминов «имплементация», «реализация», «осуществление».

В большинстве случаев имплементация норм международного права – это прерогатива суверенных государств, использующих в этих целях свой внутренний организационно-правовой механизм. Под механизмом имплементации норм международного права на внутригосударственном уровне следует понимать совокупность национальных правовых и организационных средств, применяемых государством в целях обеспечения реализации принятых в соответствии с международным правом обязательств.

С теоретической точки зрения имплементация норм международного договора во внутригосударственное право, как известно, представляет собой воплощение норм международного права в законодательстве соответствующего государства, а также в практическую деятельность субъектов внутригосударственного права. Совокупность средств, используемых государствами и другими субъектами международного права в целях реализации его норм, принято именовать механизмом имплементации. Для него, как и для самого процесса имплементации, характерным является тесное взаимодействие правового и конституционного начал, с одной стороны, и наличие международного и национального уровней функционирования – с другой.

Содержание правовых и организационных средств обеспечения осуществления нормативных предписаний, вытекающих из международного права, в каждом государстве зависит, во-первых, от характера международно-правовых норм, а во-вторых, от особенностей внутригосударственной правовой системы.

Механизм имплементации состоит не только из перенятия юридических процедур и институтов, а также действий и методов по их осуществлению, он включает социально-правовые явления, так как неизбежно ведет к ассимиляции в национальную систему определенных компонентов другой правовой культуры, правовых ценностей, специфичных для того или иного народа, для той или иной правовой системы. И если имплементируемая норма не соответствует внутригосударственным ценностям и взглядам, никакая ее трансформация и адаптация не смогут привести ее в действие, она будет отторгнута национальной правовой системой и не реализуется.

Имплементационные процессы имеют три основных уровня: межгосударственный, международный и уровень связи правовых культур. Если на первом уровне имплементационные процессы не носят системного характера и ограничиваются взаимодействием национальных законодательств в определенных отраслях, на втором уровне имплементационные процессы носят односторонний характер, связаны с заимствованием и ассимиляцией принципов и норм международного права, то на третьем уровне имплементация носит самый глубокий, системный характер, является обоюдным процессом.

Рассматривая влияние правового содержания норм международного права на процесс их реализации на внутригосударственном уровне, следует отметить, что по характеру нормативных предписаний и возможности их применения внутри государства в нем содержится два вида норм: самоисполнимые и применяемые только в совокупности с нормами национального права или при их помощи.

Национальный механизм имплементации норм международного права каждого конкретного государства обладает присущими только ему чертами, зависящими от особенностей внутренней правовой системы. Однако ряд признаков, прежде всего характеризующих его структуру, является общим для любого государства. Структура национального механизма имплементации включает в себя следующие элементы:

- закрепленные в национальном правопорядке правовые средства обеспечения выполнения международных обязательств на внутригосударственном уровне;
- система государственных органов, уполномоченных на реализацию международных обязательств;
- национальная правоприменительная практика;
- организационные средства, применяемые на внутригосударственном уровне для обеспечения имплементации международного гуманитарного права.

Национальная система нормативного обеспечения имплементации норм международного права составляет правовую основу осуществления международно-правовых предписаний на внутригосударственном уровне и включает в себя:

1) нормативные правовые акты общего характера (например, о соотношении международного и внутригосударственного права, о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров, об осуществлении правотворческой деятельности, компетенции государственных органов в области имплементации);

2) национальные правовые акты, принимаемые в целях обеспечения реализации международных обязательств по конкретным международным договорам (имплементационные правовые акты).

Правовое содержание этих средств зависит прежде всего от решения в национальном законодательстве вопроса о соотношении международного и внутригосударственного права.

Механизм имплементации на внутригосударственном уровне включает в себя и государственные органы, уполномоченные реализовывать обязательства, вытекающие из международного права. Государства, как правило, в законодательном порядке определяют систему специальных органов имплементации и в общих чертах регламентируют обязанности по имплементации всеми государственными органами, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами. Обычно это органы государств, которые в пределах своей компетенции осуществляют внешние сношения, - главы государств, парламенты, правительства. Система органов, чьей функцией является имплементация, определяется конституцией государства, а также иными актами законодательства, регулирующими отношения по заключению, исполнению и денонсации международных договоров, по осуществлению правотворческой деятельности.

Важнейшими элементами национального имплементационного механизма являются организационные средства, применяемые на внутригосударственном уровне для обеспечения имплементации международного права. По своему содержанию они представляют собой не связанные с дополнительным внутригосударственным правотворчеством меры организационно-распорядительного характера, которые принимаются государственными органами, юридическими и физическими лицами го-

сударства-участника международного договора с целью выполнения его положений. Такие меры могут предусматриваться как самим международным договором, так и определяться на внутригосударственном уровне.

К числу этих мер могут относиться: проведение анализа национального законодательства с точки зрения его соответствия нормам международного права, организация различного рода совещаний, семинаров, распространение различными способами знаний о международном праве, информирование о ходе выполнения тех или иных положений международного права, совершение материально-технических действий и т.п. В ряде случаев в целях содействия процессу имплементации норм международного права могут создаваться национальные межведомственные комиссии или другие органы по координации деятельности министерств и других республиканских органов государственного управления, предприятий, организаций и учреждений. Наличие внутригосударственного механизма имплементации норм международного права позволяет обеспечить полную, всестороннюю и своевременную реализацию принимаемых государствами международных обязательств.

Имплементационные механизмы, применяемые государствами, зависят от того, к приятию какой из теорий о соотношении международного и национального права предрасположено их право. Регламентация соотношения международного и национального права стала неотъемлемым элементом современного конституционного законодательства.

Если попытаться классифицировать имплементационные механизмы различных государств, то в зависимости от используемых критериев можно выделить следующие способы реализации норм международного права, базируясь на положениях конституций:

- критерий признания монистического или дуалистического подхода к соотношению международного права и национального права. Абсолютное большинство государств являются монистически ориентированными и признают за международной нормой либо статус, равный норме национального права, либо верховенство нормы международного права над законом. Дуалистически ориентированные государства (Англия, Канада, Швеция, Израиль, Финляндия) допускают возможность действия договора или обычая на территории соответствующих государств только после введения их в правовую систему соответствующим законом;

- критерий применения норм международного права в зависимости от их юридической природы: договорные нормы и обычные нормы. Исходя из указанного критерия можно выделить следующие категории имплементационных механизмов:

- 1) конституционные имплементационные механизмы, рассматривающие только международный договор как часть национального права или национальной правовой системы. Так, в Конституции США предусматривается, что Конституция и законы США, изданные во исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены, являются высшими законами страны, и суды каждого штата обязываются к их исполнению, даже если в конституциях и законах любого штата встречаются противоречивые положения (ст. 6). Аналогичные положения имеются в Конституциях Аргентины (ст. 31), Болгарии (ст. 5), Египта (ст. 151), Японии (ст. 98), Киргизии (ст. 12), Литвы (ст. 138), Нидерландов (ст. 93), Румынии (ст. 10), Швейцарии (ст. 113), Венесуэлы (ст. 128), Югославии (ст. 124) [3;356-376]. Следует отметить, что в конституционных имплементационных механизмах этой категории предусматриваются различные варианты определения статуса международного договора. В конституциях может закрепляться положение о том, что международные договоры или соглашения, должным образом ратифицированные, имеют силу, превышающую силу закона, с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной. Подобные положения содержатся в Конституциях Франции (ст. 55), Мали (ст. 116), Того (ст. 23), Туниса (ст. 23), Буркина-Фасо (ст. 151), Гвинеи (ст. 79) [3;581-730]. В конституциях ряда государств провозглашается приоритет международных договоров только по конкретному объекту регулирования. Так, в Конституции Чешской Республики устанавливается, что ратифицированные и промульгированные международные соглашения относительно прав человека и фундаментальных свобод немедленно вступают в силу и имеют верховенство по отношению к закону (ст. 10). Аналогичные положения имеются в Конституциях Словакии (ст. 11), Испании (ст. 10) [4;114-197];

- 2) конституционные имплементационные механизмы, признающие лишь за обычными нормами международного права возможность их применения в национально-правовой сфере. Так, статья 9 Конституции Австрии гласит: «Общепризнанные нормы международного права являются частью федерального права». Конституция Эстонии устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются неотъемлемой частью эстонской правовой системы (ст. 3). Подобные положения включены в Конституции Венгрии (ст. 7), Ирландии (ст. 29), Сомали (ст. 19), Узбеки-

стана (Преамбула). Конституция Германии не только провозглашает общепризнанные нормы международного права интегральной частью федерального права, но и подчеркивает их приоритет над законами и прямое действие в отношении прав и обязанностей населения на территории (ст. 25) [4; 296];

3) конституционные имплементационные механизмы, признающие любые нормы международного права частью национальной правовой системы. Таковы положения Конституции России, которые гласят, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международный договор устанавливает иные нормы, чем те, которые закреплены в законе, то применяются нормы международного договора» (ст. 15 ч. 1). Аналогичные положения имеются в Конституциях Греции (ст. 28), Молдавии (ст. 4, п.1 и 2), Южной Кореи (ст. 6, п. 1), Грузии (ст. 6 (2)) [5].

Из анализа имплементационных конституционных механизмов можно сделать вывод о конкретных способах реализации норм международного права в национальном законодательстве, также отличающихся большим разнообразием. Для монистически ориентированных государств характерен такой способ, как отсылка, которая делится на 2 вида: генеральная, когда речь идет о статусе всех международных договоров (например, как в Конституции США) или обычных норм международного права (Конституция Австрии), и частичная, применяемая к конкретному закону, содержащему нормы, противоречащие конкретным положениям договора. Особо важная роль отсылки проявляется тогда, когда речь идет о признании верховенства норм международного права по отношению к национальному законодательству, особенно в случае коллизии между ними. Отсылка по своему характеру не изменяет природу нормы международного права, даже если конституция провозглашает ее статус, равный норме национального права (Конституции США, России, Эстонии), а лишь санкционирует применение одной правовой системы в сфере действия другой правовой системы.

Для дуалистически ориентированных государств характерен такой способ, как инкорпорация, т.е. введение в действие международного договора или обычая на территории государства специальным законом (иногда его называют имплементирующим законом). Так, в Конституции Израиля провозглашается, что международный договор действует во внутреннем праве только в силу закона (ст. 108). Инкорпорация может осуществляться в форме рецепции и трансформации.

При рецепции имплементирующий закон воспроизводит содержание инкорпорируемого договора, не внося изменений или уточнений его положений. Очень часто к имплементирующему закону просто прилагается текст договора, но даже в таком случае он утрачивает статус международного договора, становясь национальным законом, но, продолжая быть международным обязательством в международных отношениях.

При трансформации имплементационный закон может уточнять, конкретизировать положения соответствующего международного договора, отменять действие старых законов, если они находятся в противоречии с вводимым международным договором, но опять-таки речь идет о национальном законе, приведенном в соответствие с международным обязательством государства. Российский профессор С. Черниченко предлагает детальную классификацию различных видов трансформации, вводя в международно-правовой обиход такие термины, как: автоматическая инкорпорация, отсылка, индивидуальная инкорпорация, адаптация, легитимация. Однако исходя из определения, данного Черниченко автоматической инкорпорации («весь или определенная часть договоров, являющиеся частью внутреннего законодательства государства»), она не отличается от отсылки. Понятие индивидуальной инкорпорации (акт государства, текстуально повторяющий нормы международного права) не отличается от рецепции, адаптации (применение существующих норм для реализации договоров) или легитимации (акт без точного повторения формулировок соответствующих международно-правовых норм), по существу, являясь вариациями изложенной выше трансформации [6; 132–141].

Однако доктринальные разногласия теряют свое значение, если рассматривать вопрос имплементации норм международного права в практической плоскости — возможности применения норм международного права в практике национальных судов. Сложность данной проблемы заключается в том, что возможность применения зависит от целевой направленности и содержательной пригодности международного договора для использования национальными правоприменительными органами. Следует отметить, что большинство соглашений в области международного публичного права не пригодны к непосредственному применению в национально-правовой сфере (иными словами, не могут быть самоисполнимыми).

Если такое качество присуще нормам международного частного права в силу их точности, конкретности и ориентированности на внутригосударственное регулирование, то нормам международного публичного права в абсолютном большинстве свойственна обобщенность, абстрактность форму-

лировок, позволяющая использовать их лишь в сфере межгосударственного сотрудничества. Поэтому если национальный имплементационный механизм отсылает к международному договору, рассматривая его как часть национальной правовой системы или провозглашая приоритет в случае коллизии его положений с нормами закона, это не означает, что суд может обратиться к нему в конкретной ситуации: содержательная непригодность делает положения договора фактически неприменимыми.

Отсюда можно сделать вывод, что непосредственное применение во внутригосударственной сфере распространяется только на самоисполнимые нормы международного права. Понятие самоисполнимых норм международного права дается в конституциях и законах некоторых государств. В Конституции Германии они квалифицируются как общие нормы международного права, имеющие «преимущество перед законом и непосредственно порождающие права и обязанности для жителей территории» (ст. 25). Конституция Нидерландов определяет самоисполнимые нормы как положения договоров и резолюций международных организаций, которые могут быть обязательными для любых лиц в силу их содержания (ст. 93). В Законе «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. под самоисполнимыми нормами понимаются «положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения и действующие непосредственно» (ст. 5). В Конституциях Киргизии (ст. 12) и Словении (ст. 8) дается абстрактная трактовка самоисполнимых норм, к которым относятся положения ратифицированных и опубликованных международных договоров, имеющих прямое действие [7].

Следовательно, самоисполнимые нормы должны отвечать следующим требованиям:

- иметь статус нормы международного права, независимо от юридической природы (договорная, обычная, резолюция международной организации);
- по содержанию ориентироваться на применение субъектами национального права (физически и юридическими лицами);
- обладать прямым действием на территории государства, не требуя помощи внутригосударственного акта.

При этом следует иметь в виду ограниченную сферу действия самоисполнимых норм, которые используются в случаях пробелов в национальном законодательстве или коллизии с национальной нормой, если это допускается конституцией или иным законом.

Кроме того, нужно учитывать, что общий характер большинства самоисполнимых норм международного публичного права позволяет правоприменительным органам использовать их только для установления факта правонарушения. Привлечение к ответственности и применение санкций против нарушителя требуют дополнительного внутригосударственного регулирования. Поэтому в международных конвенциях, нормы которых могут иметь прямое действие, содержатся статьи, ориентирующие государство на «обязательное принятие законодательных и иных мер» для их реализации (например, международные конвенции в области защиты прав человека). Кроме того, некоторые государства, в частности США, при присоединении к международным договорам делают оговорки о несамоисполнимости норм.

Сдерживающее влияние на их применение оказывают и национальные суды, традиционно приверженные своей правовой системе, а иногда не способные выявить самоисполнимые нормы в силу недостаточной подготовки в области международного права. Поэтому в странах, имплементационный механизм которых допускает непосредственное действие международно-правовых норм, конституционным судам или иным высшим судебным учреждениям предоставляется право толкования международных соглашений или общепризнанных норм на предмет определения их самоисполнимости (например, конституционные суды Австрии и Германии).

Другим методом, содействующим применению международной нормы в судебной практике, является разработка специальных образовательных программ для судей в области международного права. Показательна в этом отношении Голландия, где была разработана специальная программа для подготовки судов в области международного права. Причем понадобилось 10 лет, прежде чем суды стали ссылаться на нормы международного права [8].

Заслуживает внимания механизм взаимодействия институциональных органов, граждан и национальных судов в рамках Европейского Союза в процессе реализации самоисполнимых норм европейского права. Европейская комиссия осуществляет контроль за выполнением государствами - участниками ЕС норм европейского права. Граждане имеют право предъявлять претензии к государственным органам через Еврокомиссию и Европейский суд, решения которых обязательны для любых национальных учреждений, в том числе и судов. Причем последние в порядке преюдициального производства могут обращаться в Европейский суд за толкованием положений европейского права. Та-

кой механизм контроля и защиты прав граждан способствует наиболее эффективному применению международных норм на национальном уровне [9].

Наличие внутригосударственного механизма имплементации норм международного права позволяет обеспечить полную реализацию принимаемых государствами международных обязательств, т. е. позволяет обеспечить неукоснительное исполнение международных договоров, что, в свою очередь, способствует укреплению на международной арене его позитивного имиджа. В качестве примера такого государства можно привести Казахстан, поскольку республика, имея действенный внутригосударственный механизм имплементации норм международного права, обеспечивает качественную реализацию всех принятых на себя международно-правовых обязательств.

В заключение следует отметить, что, несмотря на трудности, возникающие при непосредственном действии международно-правовых норм во внутригосударственной сфере, придание им статуса источников национального права практически во всех странах свидетельствует о широком признании международного права и его определяющем влиянии на национальное нормотворчество.

#### Список литературы

1. Лукашук И.И. Международно-правовое регулирование международных отношений (системный подход). – М.: Междунар. отношения, 1975. – С. 16.
2. Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. Т. 1. – С. 38.
3. Современные зарубежные конституции: Учеб. пособие / Ред. Б. А. Страшун. – М.: Изд-во Моск. юрид ин-та, 1992. – 285 с.
4. Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. – М.: БЕК, 2001. – 564 с.
5. Конституции 16 стран мира / Сост. Ж.Баишев, К.Шакиров. – Алматы: Жеты жарғы, 1995. – С. 234–411.
6. Черниченко С.В. Международное право: Современные теоретические проблемы. – М., Норма-М, 1993. – С 132–141.
7. Решетов Ю.А. Оговорки к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и поддержание международного правопорядка в области прав человека // Московский журнал международного права. – 1995. – № 3. – С. 7.
8. Баархон Берт. Соотношение международного и внутреннего права в Нидерландах // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 1996. – № 1. – С. 9.
9. Павлова Л.В. Механизм имплементации норм Европейского права в национальное законодательство государств-членов ЕС // Европейский союз: история, политика, экономика, право: Сб. научных трудов. – М., 1998. – С. 96.

УДК 346.22

Ч.Ю.Бермухамедов

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

#### ВОСТОЧНЫЙ ПУТЬ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА

*Мақалада Шығыстың капиталистікке дейінгі қоғамдарындағы мемлекеттердің табиғаты мен қызметінің сипаты, генезисінің ерекшеліктері қарастырылған. Шығыстағы мемлекеттің ролі мен орны, негізгі қызметтерінің мәселесі, дәстүрлі және қазіргі кезеңдегі өзіндік сипаты бар феномен ретінде, ең ауелі қазіргі әлемнің, әсіресе дамушы елдер мен өтпелі кезеңдегі мемлекеттердің күрделілігі және сан алуандығын түсіну үшін маңызды.*

*This article is dedicated to consideration of the particularities of the genesis, natures and nature to activity state in докапиталистических society Orient. The Problem state, his (its) place and dug, the main functions in the east, as traditional, so and modern, important first of all for understanding cweit to difficulties and varieties of the modern world, particularly developping countries, and state of the connecting type.*

Формирование и развитие государства — это долгий, сложный и постепенный исторический процесс, который у различных народов мира шел разными путями. В исторической науке выделяют два пути возникновения и развития — европейский и неевропейский (азиатский), которые в своем развитии приводят соответственно к двум различным социальным и политическим структурам, в корне отличающимся друг от друга. Рассуждая над темой эволюции государства, Л.С.Васильев писал,