

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Инкорпорационная отсылка как метод обеспечения взаимодействия международного и внутригосударственного права

*Зимненко Б.Л.**

С точки зрения последствий для внутригосударственной правовой системы, доктрина международного права выделяет три основных метода (подхода) взаимодействия международного и внутригосударственного права.

Первый метод связан с реальным¹ изменением действующего за-

* Зимненко Богдан Леонидович – к.ю.н., доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД России.

¹ Необходимость употребления в данном случае определения «реальный» связана с тем, чтобы показать разницу между изменением законодательства государства и изменением права страны, когда авторы утверждают, что вследствие тех или иных форм, методов согласования возникают правовые нормы, то есть изменяется система права, однако система законодательства остается без изменения. Так, С.В. Черниченко утверждает, что «при отсылке внутригосударственного права к международному особенно заметно различие между правом какого-либо государства и его законодательством. Отсылка составляет содержание трансформационной нормы, согласно которой правила и установки, являющиеся международно-правовыми, в определенных случаях начинают рассматриваться и как внутригосударственные. Внешне те же самые предписания, дозволения и запреты адресуются уже участникам других по своей природе отношений, становятся частью внутригосударственного права без инкорпорации в законодательство данного государства международно-правового акта, в котором они зафиксированы, ... или без внесения каких-либо иных изменений в законодательство государства» (Черниченко С.В. Теория международного права. Том 1. М.: НИМП, 1999. С. 159-160).

конодательства государства². Государство для надлежащего обеспечения своих международно-правовых обязательств в каждом конкретном случае принимает внутригосударственные нормативные акты. Так, С.В. Черниченко выделяет такие способы взаимодействия, как инкорпорация, легитимация³; Л.П. Ануфриева обращает внимание на инкорпорацию, рецепцию и отсылку⁴; В.В. Гаврилов⁵ и Р.А. Мюллерсон говорят об инкорпорации⁶; В.Г. Буткевич раскрывает понятия рецепции, параллельного правотворчества, унификации, преобразования, создания специального правового режима⁷; Н.В. Миронов⁸ и А.С. Гаввердовский^{8а} говорят о трансформации. Благодаря данным методам взаимодействия, по мнению авторов, происходят изменения в системе законодательства страны. С.В. Черниченко, раскрывая понятие «инкорпорации», отмечает, что «текст международного договора воспроизводится в официальных изданиях как текст закона или подзаконного акта соответствующего уровня»⁹.

Вследствие функционирования второго метода взаимодействия происходят изменения не в системе законодательства, а в системе права

² В рамках настоящей статьи под «системой законодательства государства» автором понимается система внутригосударственных нормативно-правовых актов, являющихся одной из форм существования права. Иными словами, система законодательства уже системы права, так как источниками внутригосударственного права кроме национальных правовых актов могут являться также национальные обычаи, санкционированные государством, решения судебных органов, правовая доктрина и т.д. (Венгеров А.Б. Теория государства и права. М.: Новый Юрист, 1998. С. 401-429).

³ Черниченко С.В. Указ. соч. С. 157.

⁴ Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М.: Спарк, 2002. С. 347, 351.

⁵ Гаврилов В.В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем. Владивосток: Издательство Дальневосточного университета, 2005. С. 158-159.

⁶ Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М.: Международные отношения, 1982. С. 59-60.

⁷ Буткевич В.Г. Соотношение внутригосударственного и международного права / В.Г. Буткевич. Киев: Вища школа, 1980. С. 238-242.

⁸ Миронов Н.В. Советское законодательство и международное право. М.: Международные отношения, 1968. С. 47. Для осуществления «трансформации», по мнению Н.В. Миронова, всегда требуется издание, принятие трансформационных актов. Эти акты, безусловно, являются частью законодательства государства, и в буквальном смысле можно утверждать, что трансформацию, предложенную Н.В. Мироновым, можно отнести к первой группе методов.

^{8а} Гаввердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев: Вища школа, 1980. С. 82.

⁹ Черниченко С.В. Указ. соч. С. 157.

страны. С.В. Черниченко в этом отношении приводит отсылку¹⁰; Дж. Курье упоминает трансформацию¹¹; А.С. Гавердовский говорит об инкорпорации¹². Особенность данного метода заключается в том, что все авторы говорят о действии и, таким образом, применении норм международного права в качестве норм внутригосударственного права. Нормы международного права рассматриваются как нормы национального права страны. И.П. Блищенко, критикуя понятие трансформации, подчеркивал, что «[действия государства, связанные с введением в силу нормы международного права на территории государства] все это не изменяет характера нормы как нормы международного права, но обуславливает действие этой нормы во внутригосударственной сфере, то есть обязывает национальные суды применять ее, а физических и юридических лиц исполнять данную норму... Однако характер действия международно-правовой нормы в силу вышеуказанного заставляет нас рассматривать данные международно-правовые нормы на территории государства как национально-правовые»¹³.

Третий метод согласования не влечет каких-либо изменений в системе права и/или законодательства государства. Норма международного права, с точки зрения соответствующих ученых, способна действовать непосредственно в сфере внутригосударственных отношений. Так, в частности, Н.В. Миронов рассматривает в качестве примера такого метода отсылку;¹⁴ аналогичной правовой позиции придерживаются С.Ю. Марочкин¹⁵, В.В. Гаврилов¹⁶, Р.А. Мюллерсон¹⁷. Дж. Курье использует понятия адаптации или инкорпорации как моде-

¹⁰ Черниченко С.В. Указ. соч. С. 158-160.

¹¹ Curtie, John H. Public International Law. – Ontario, Irwin Law Inc., 2001. P. 199-200.

¹² Гавердовский А.С. Указ. соч. С. 81.

¹³ Блищенко И.П. Международное и внутригосударственное право. М.: Госюриздат, 1960. С. 200.

¹⁴ Миронов Н.В. Советское законодательство и международное право. М.: Международные отношения, 1968. С. 66, 68. Автор подчеркивает, что «отсылку с известным основанием можно считать наиболее простой формой осуществления норм международного права на территории государства, поскольку она не предусматривает какой-либо переработки норм, на которые ссылаются, а просто отсылает к ним как к норме регулирования тех или иных отношений во внутригосударственном праве» (Миронов Н.В. Указ. соч. С. 58).

¹⁵ Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень: Тюменский государственный университет, 1998. С. 85.

¹⁶ Гаврилов В.В. Указ. соч. С. 158-159.

¹⁷ Мюллерсон Р.А. Указ. соч. С. 61.

ли рецепции применительно к обычным нормам международного права¹⁸. Представляется, что А.С. Гавердовский также следует позиции возможности непосредственного применения нормы международного права. Автор, критикуя Н.В. Миронова, совершенно справедливо подчеркивает, что «нормы международного права могут регулировать только международные отношения».¹⁹ Но впоследствии автор отмечает, что «по своему существу отсылка стоит гораздо ближе к инкорпорации, однако при отсылке в национальное право не вводится новой нормы права, а лишь допускается в интересах соблюдения государством своих международных обязательств применение правил международно-правовой нормы для решения конкретных отношений, возникающих внутри государства. Отсылка выступает в качестве правовой формы государственно-властного веления субъектам внутреннего порядка руководствоваться в указанных законом случаях правилами норм иной системы права»²⁰. Данные авторы исходят из того, что отсылочные нормы, предусматриваемые в национальном законодательстве, наделяют возможностью нормы международного права регулировать отношения между субъектами международного права. Однако автор настоящей статьи исходит из того, что по объективным критериям норма международного права не способна выступать регулятором отношений с участием субъектов национального права, независимо от того, предусматривается ли такая возможность в рамках системы права.²¹

¹⁸ Currie, John H. Public International Law. – Ontario, Irwin Law Inc., 2001. P. 200.

¹⁹ Гавердовский А.С. Указ. соч. С. 90.

²⁰ Гавердовский А.С. Указ. соч. С. 90-91. А.С. Гавердовский не объясняет, в чем различие в контексте его рассуждений между нормой международного права и правилом, сформулированным в данной норме. Как известно, любая правовая норма является производным институтом применительно к социальным отношениям, которые данная норма регулирует. Невозможно руководствоваться нормами международного права и одновременно не быть участником международных отношений. Представляется, что автор не смог убедить в том, что нормы международного права не применяются непосредственно. В связи с этим А.С. Гавердовский был отнесен нами к категории авторов, утверждающих, что суть отсылочной нормы заключается в том, что отношения, возникающие между субъектами национального права, должны и, следовательно, могут регулироваться нормами международного права.

²¹ Ради справедливости стоит отметить, что автор настоящей статьи ранее придерживался позиции о возможности непосредственного применения норм международного права в сфере внутригосударственных отношений (Зимненко Б.Л. Нормы международного права в судебной практике Российской Федерации. М.: Российская академия правосудия, 2003. С. 31-32).

В настоящее время можно выделить три основных метода, обеспечивающих взаимодействие международного и внутригосударственного права в сфере отношений с участием субъектов национального права. Первый метод связан с юридическими мерами, вследствие осуществления которых изменяется система права государства, включая его законодательство²². В свою очередь, в результате реализации юридических мер, являющихся содержанием второго метода, в правовой системе страны появляются элементы, не входящие в систему права государства, и в частности в систему его законодательства. Третий метод связан с осуществлением толкования норм внутригосударственного права с учетом норм международного права, а также толкованием положений, непосредственно содержащихся в источниках международного права. Представляется, что в рамках настоящей статьи необходимо остановиться на втором методе взаимодействия международного и национального права.

Особенность данного метода заключается в том, что здесь национальный суд, иной правоприменительный орган непосредственно обращается к положениям, содержащимся в источниках международного права²³.

Так, в решении от 26 февраля 2002 года по делу, касающемуся рассмотрения заявления Талевлина Андрея Александровича и Мироновой Натальи Ивановны о признании не соответствующим действующему законодательству распоряжения Правительства Российской Федерации от 15 октября 1998 г. № 1483-р, Верховный Суд РФ применил статью 1 Протокола к Соглашению между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Революционным Рабоче-крестьянским правительством Венгерской Народной Республики о сотрудничестве в сооружении атомной электростанции в Венгерской Народной Республике от 28 декабря 1966 г., подписанного Правительством Российской Федерации и Правительством Венгерской Республики 1 апреля 1994 г., согласно которой «соответствующие орга-

²² Во исполнение международно-правовых обязательств в Уголовный кодекс РФ были включены статьи, предусматривающие уголовную ответственность за совершение преступления, предусмотренного ст. 356 УК РФ (применение запрещенных средств и методов ведения войны), или ст. 357 УК РФ (геноцид), или ст. 359 УК РФ (наемничество) / Уголовный кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

²³ Следует обратить внимание, что национальный суд с учетом нижеуказанного применяет именно положения, зафиксированные в источниках международного права, а не нормы международного права.

низации Российской Федерации будут принимать отработавшее ядерное топливо АЭС «Пакш» в виде тепловыделяющих сборок и регулирующих кассет после пятилетней выдержки на АЭС «Пакш» в течение всего периода эксплуатации АЭС «Пакш» на условиях, аналогичных приему отработавшего ядерного топлива из других стран по межправительственным соглашениям, заключенным СССР до 31 декабря 1991 г.»²⁴.

Как подчеркивается в литературе, обращение национального суда, иного государственного органа к положениям, содержащимся в источниках международного права, возможно только в том случае, если государство «разрешает» такое обращение. С.Ю. Марочкин отмечает, что «наличие во внутреннем праве отсылочных норм к [международному праву] видится самым непосредственным условием, дающим право применять его нормы... Отсылочные нормы являются как раз тем «зеленым светом», который открывает возможность нормам [международного права] регулировать отношения в сфере внутригосударственной юрисдикции наряду с нормами внутригосударственного права. Именно благодаря отсылкам нормы [международного права] обретают юридическую силу в правовой системе РФ»²⁵. Таким образом, юридической формой вышеупомянутого разрешения (санкционирования) является отсылочная норма, предусматриваемая в законодательстве государства.

Представители отечественной доктрины международного права по-разному рассматривают правовую суть отсылки, а также последствия ее реализации для правовой системы.

Так, часть авторов утверждают, что суть отсылочной нормы заключается в том, что отношения, возникающие между субъектами национального права, должны и, следовательно, могут регулироваться нормами международного права (Г.В. Игнатенко, Р.А. Мюллерсон, С.Ю. Марочкин, Н.В. Миронов, А.С. Гавердовский).

С.Ю. Марочкин утверждает, что «суть отсылок в том, что они не вводят в национальное право новые материальные нормы, а лишь допускают, санкционируют применение норм [международного права] для регламентации конкретных отношений, возникающих внутри государства»²⁶. Г.В. Игнатенко, проанализировав действующие кодексы

²⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 1. С. 13.

²⁵ Марочкин С.Ю. Указ. соч. С. 83-84.

²⁶ Марочкин С.Ю. Указ. соч. С. 84.

Российской Федерации в части, предусматривающей отсылки к нормам международного права, а также условий их реализации, подчеркивает, что «названные кодексы воплощают приобретенные к настоящему времени аксиоматическую значимость две ценностные характеристики общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ: 1) они предопределяют содержание и нормативный смысл российского законодательства, выполняют функции юридической основы, стандартов при установлении предписаний на уровне федеральных законов и иных правовых актов; 2) они обладают возможностями прямого действия, подлежат непосредственному применению во внутригосударственных отношениях в установленных случаях либо вместе с федеральными законами, либо вместо них»²⁷. Данные авторы рассматривают отсылку в качестве «санкционирования» действия норм международного права в сфере внутригосударственных отношений с участием субъектов национального права, сравнивают отсылку к международному праву с отсылками к национальному праву иностранных государств, предусмотренными в соответствующих коллизионных нормах²⁸. Необоснованность подобной правовой позиции была подвергнута справедливой критике С.В. Черниченко²⁹.

Часть авторов исходят из позиции, что вследствие отсылки в рамках системы национального права образуются новые нормы (С.В. Черниченко, В.Г. Буткевич). С.В. Черниченко отмечает, что вследствие действия отсылки «во внутреннем праве государства появляется норма, формулировка которой будет идентичной формулировке международно-правовой нормы, являющейся объектом отсылки»³⁰. Л.П. Ануфриева рассматривает суть отсылки как «имплицитную инкорпорацию»³¹. Фактически речь идет о презумпции возникновения вследствие отсылки норм внутригосударственного права. Автор отмечает, что «без подобного допущения невозможно обеспечить практическое использование... международно-правовых норм

²⁷ Игнатенко Г.В. Новые кодексы Российской Федерации: опыт комплексной международно-правовой экспертизы / Российский ежегодник международного права. С.-Пб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2003. С. 48.

²⁸ Мюллерсон Р.А. Указ соч. С. 61-62.

²⁹ Черниченко С.В. Указ. соч. С. 158-160.

³⁰ Черниченко С.В. Указ. соч. С. 161.

³¹ Ануфриева Л.П. Указ. соч. С. 350.

во внутригосударственном масштабе»³².

Рассматривая вопрос о последствиях действия отсылки как для отсылающей, так и для отсылаемой системы норм, в первую очередь необходимо подчеркнуть, что ни при каких условиях норма международного права не в состоянии регулировать отношения, возникающие между субъектами национального права. В этой связи отсылка к международному праву отличается от отсылки к иностранному законодательству.

Так, Л.А. Лунц писал, что «правовые нормы, разрешающие вопросы «коллизии» советских и иностранных законов в случаях гражданско-правовых отношений с «иностранным» элементом, носят название коллизионных. Эти нормы в некоторых случаях содержат «отсылки»... То законодательство, к которому отсылает коллизионная норма и которым надо руководствоваться, для того чтобы определить права и обязанности сторон в данном правоотношении, носит наименование «материальное право»³³. Иными словами, правовая суть отсылки заключается в том, что законодатель санкционирует, разрешает правоприменителю в своей деятельности *непосредственно* руководствоваться правовыми нормами, содержащимися не в отсылающей, а в отсылаемой системе права.

Формулировки некоторых международных договоров создают впечатление, что международный договор способен регулировать отношения между субъектами национального права. Так, в силу ст. 3 Договора между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11 апреля 1994 года, «настоящий Договор распространяется на трудящихся, являющихся гражданами Договаривающихся Сторон, а также на членов их семей, которые подпадали или подпадают под действие законодательства Договаривающихся Сторон»³⁴. Данное положение международного договора следует толковать следующим образом: государство – участник Договора обязуется обеспечить реализацию положений, предусмотренных данным

³² Нельзя не отметить, что Л.П. Ануфриева, допуская использование международно-правовых норм «во внутригосударственном масштабе», фактически следует позиции, связанной с возможностью непосредственного применения норм международного права в сфере отношений, возникающих между субъектами национального права.

³³ Лунц Л.А. Курс международного частного права. В 3 томах. М.: Спарк, 2002. С. 29-30.

³⁴ Договор между Российской Федерацией и Королевством Испания о социальном обеспечении от 11 апреля 1994 года // Бюллетень международных договоров. 2005. № 2. С. 59. Договор вступил в силу 23 февраля 1996 года.

Договором, к трудящимся, являющимся гражданами договаривающихся сторон, а также на членов их семей, которые подпадали или подпадают под действие законодательства договаривающихся сторон.

Во-вторых, представляется, что отсылку нецелесообразно рассматривать через процесс трансформации, как это делает С.В. Черниченко, так как в результате действия отсылочной нормы³⁵ в рамках национального права, и тем более законодательства страны не возникают новые внутригосударственные нормативно-правовые акты. Вследствие действия отсылочной нормы в рамках правовой системы любого государства, включая Российскую Федерацию, возникают сложные, комплексные правовые нормы, которые не становятся частью системы права государства. Посредством отсылки законодатель «отсылает» лиц, участвующих в реализации правовых норм, к иным источникам, иным системам, иным нормативным образованиям, нежели те, в которых предусматриваются отсылочные нормы. Отсылка, содержащаяся в п. 4 ст. 15 Конституции РФ, отсылает государственные органы именно к положениям, содержащимся в нормах международного права, а не к нормам, предусмотренным в национальном праве государства. Иными словами, законодатель исходит из того, что нормы международного права по своему определению не могут и не формируют национальное право, а тем более законодательство государства³⁶. Отсылочная норма, в том виде как она сформулирована в п. 4 ст. 15 Конституции РФ, объективно не может трансформировать нормы отсылаемой системы в нормы отсылающей системы. Законодатель, формулируя п. 4 ст. 15 Конституции РФ, исходил из того, что правоприменитель должен руководствоваться положениями, не содержащимися в источниках национального права, в противном случае потерялось бы правовое и социальное значение формулировки п. 4 ст. 15 Кон-

³⁵ Отсылка всегда предусматривается в системе законодательства государства, и в этом отношении можно говорить об отсылочных нормах. Л.П. Ануфриева отмечает, что «нужно в конечном итоге признать реальное существование того факта, что отсылка действительно обогащает соответственно и правопорядок данного государства в целом, и его законодательство, будучи зафиксированной непосредственно в его актах...» (Ануфриева Л.П. Указ. соч. С. 350).

³⁶ В связи с этим нельзя согласиться с формулировкой отсылочной нормы, содержащейся в п. 3 ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которому «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ст. 4921).

ституции РФ. А.С. Гавердовский подчеркивает, что «отсылка не может рассматриваться... в качестве формы (способа) трансформации норм международного права в нормы внутригосударственного, поскольку при ней не имеет места преобразование содержания и формы международно-правовой нормы»³⁷.

Представляется, что для определения правовой сути отсылки к международному праву, юридических последствий ее действия необходимо, в частности, обратить внимание на основные элементы структуры правовой нормы.

Любая правовая норма имеет свою объективно обусловленную логическую структуру, которая включает три элемента: гипотезу, диспозицию, санкцию. Гипотеза представляет собой указание на условия, при которых возникают субъективные права и обязанности, являющиеся, в свою очередь, содержанием отношений, регулируемых нормой. Диспозиция содержит непосредственно указание на субъективные права и обязанности. Санкция – это неблагоприятные последствия, которые претерпевает субъект права в случае несоблюдения диспозиции и гипотезы³⁸. Наличие этих элементов является характерным и для норм международного права³⁹.

Так, согласно ст. 5 Соглашения между Российской Федерацией

³⁷ Гавердовский А.С. Указ. соч. С. 90. Ниже нами будет показано, что вследствие действия отсылки происходит не трансформация, а создание норм, которые не становятся частью права государства.

³⁸ См., к примеру: Алексеев С.С. Право. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 65-66; Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. М.: Новый Юрист, 1998. С. 438-439.

³⁹ Нельзя не обратить внимания, что некоторые авторы применительно к логической структуре международно-правовой нормы выделяют только диспозицию и санкцию. См., к примеру: Лукашук И.И. Нормы международного права. М.: Спарк, 1997. С. 116. Е.Т. Усенко, в свою очередь, отрицал санкцию в логической структуре международно-правовой нормы (Усенко Е.Т. Соотношение категорий международного и национального (внутригосударственного) права // Советское государство и право. 1983. № 10. С. 52). Нельзя не согласиться с коллективом авторов учебника «Международное право» под ред. В.И. Кузнецова: «В международном праве в абсолютном случае в правовых нормах не формулируются конкретные индивидуальные санкции. Отсутствие традиции фиксировать в нормах международного права индивидуальные санкции норм вовсе не означает их «несанкционированность», отсутствие санкций международно-правовых норм. Просто такова специфика и одновременно проблема международного права. К специфике можно отнести и то, что многие санкции, относящиеся, например, к ответственности государств за международные преступления, могут определяться, устанавливаться и изменяться в процессе самой реализации ответственности» (Международное право: Учебник / Под ред. В.И. Кузнецова, С.А. Егорова, С.В. Черниченко. С. 625-626).

и Республикой Таджикистан по вопросам юрисдикции о взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации от 21 января 1997 года, «правонарушения, подпадающие под юрисдикцию Российской Стороны, рассматриваются ее компетентными органами в местах дислокации воинских формирований или на территории Российской Федерации...».⁴⁰ Логическая структура соответствующей международно-правовой нормы будет выглядеть следующим образом: *гипотезой* будет являться вступление в силу вышеупомянутого Соглашения,⁴¹ *диспозиция* заключается в обеспечении Российской Федерацией расследования правонарушений, подпадающих под юрисдикцию Российской Федерации в соответствии с данным Соглашением, а *санкцией* – возможное привлечение Российской Федерации к международно-правовой ответственности в случае ненадлежащего исполнения данного обязательства.

Вследствие действия отсылочной нормы, предусмотренной, в частности, п. 4 ст. 15 Конституции РФ, в рамках правовой системы образуется комплексная норма, согласно которой компетентные органы,

⁴⁰ Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан по вопросам юрисдикции о взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации от 21 января 1997 года // Бюллетень международных договоров. 2005. № 3. С. 65. Соглашение вступило в силу 3 июля 2002 года.

⁴¹ В. М. Шуршалов отмечал, что «международный договор выступает одновременно и как нормативный акт, и как юридический факт, в чем проявляется специфика международного права, в котором его субъекты выступают и как создатели правовых норм, и как участники конкретных правоотношений. В своем качестве юридических фактов согласованные двусторонние и многосторонние действия имеют дело с формой придания международным договорам и соглашениям юридической силы, с чем в международном праве увязывается наступление определенных правовых последствий, а именно: возникновение правоотношения со всеми вытекающими последствиями для участников договора. Поэтому, когда мы анализируем международный договор как источник права, наше внимание сосредоточивается на его нормативном содержании. Анализ согласованных двусторонних и многосторонних действий как юридических фактов ставит перед собой другую задачу: установить, каким образом международному договору придается юридическая сила, какие акты вызывают правоотношения между субъектами на основе норм, сформулированных в международном договоре. Разумеется, что к юридическим фактам относятся и такие согласованные действия, которые приводят к утрате силы международных обязательств, к прекращению правоотношения» (Шуршалов В. М. Международные правоотношения. М.: Международные отношения, 1971. С. 205-206).

определенные Соглашением⁴², а также иные государственные органы, если правонарушение расследуется на территории России, обязаны рассмотреть по существу совершенное правонарушение, подпадающее под юрисдикцию Российской Федерации на условиях, определенных Соглашением. *Гипотеза* этой нормы будет заключаться в наличии совершенного правонарушения, подпадающего под юрисдикцию России в соответствии с данным Соглашением, *диспозицией* будет являться обязанность компетентных органов, определенных в Соглашении сторон, а также национальным законодательством России, если правонарушение рассматривается на территории Российской Федерации, расследовать соответствующее правонарушение, а *санкция* – ответственность органов государственной власти, предусмотренная национальным законодательством, которая наступит в том случае, если данные органы не расследуют надлежащим образом соответствующее правонарушение.

Таким образом, можно утверждать, что вследствие действия отсылочной нормы в рамках правовой системы государства появляется, создается, образуется сложная, комплексная норма, имеющая также гипотезу, диспозицию и санкцию, однако применительно уже к отношениям с участием внутригосударственных субъектов права⁴³. При этом данное положение распространяется не только на международные

⁴² Как следует из содержания ст. 1, 5 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан по вопросам юрисдикции о взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации от 21 января 1997 года, «компетентными органами» для Российской Федерации являются военные суды, органы прокуратуры, органы Федеральной службы безопасности, командиры воинских частей (как органы дознания), находящиеся в местах дислокации Вооруженных Сил РФ и в компетенции которых находятся вопросы, регулируемые настоящим Соглашением. (Бюллетень международных договоров. 2005. № 3. С. 64).

Если из источника международного права нельзя определить, какие конкретные органы должны участвовать в реализации соответствующих международно-правовых положений, то это обстоятельство, как правило, должно рассматриваться как одно из свидетельств наличия несамоисполнимого положения международного права, которое не может быть применено судами без помощи национального законодательства.

⁴³ Упоминание в данном случае «внутригосударственных субъектов права» не означает, что норма, образуемая вследствие действия отсылки, становится частью национального права страны. Здесь подразумеваются, скорее, субъекты национально-правовой системы государства. Поэтому упоминание в дальнейшем словосочетания «субъект внутригосударственного права» подразумевает, что речь идет о субъектах внутригосударственной правовой системы, если из контекста исследования не следует иное.

договоры, но и на международные обычаи и решения международной межправительственной организации, ставшие частью правовой системы государства.

Любая норма должна иметь свою форму, то есть источник. Применительно к сложным нормам их источниками являются в соответствующей части международные договоры, иные источники международного права, а также источники национального права – законы и подзаконные акты. Иными словами, сложные, комплексные нормы имеют сложные, комплексные источники.

Следовательно, благодаря отсылкам к нормам международного права в рамках правовой системы государства образуются комплексные правовые нормы, элементы структуры которой находят свое закрепление в источниках как национального, так и международного права⁴⁴.

Данное обстоятельство явно свидетельствует о необоснованности утверждений, касающихся возможности непосредственного применения нормы международного права в сфере внутригосударственных отношений. Причем данная необоснованность подтверждается не только на уровне структуры социальной нормы, но и на уровне элементов отношений, регулируемых соответствующей нормой.

Любая норма международного права, регулируя межгосударственные отношения, определяет субъектов этих отношений, их права и обязанности, объект отношений, а также юридические факты, которые обуславливают возникновение, изменение и/или прекращение соответствующих отношений. Национально-правовая норма, как и комплексная правовая норма, регулируя внутригосударственные отношения, определяет субъект отношений, субъективные права и юридические обязанности, объект данных отношений, а также юридические факты, которые обуславливают действие (возникновение, изменение и/или прекращение) регулируемых отношений. Причем элементы регулируемых отношений в международном и внутригосударственном праве не совпадают.

Так, согласно ст. 4 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о регулировании процесса добровольного переселения от 29 августа 1997 года, «переселенцы и члены их семей имеют право на свободное получение от миграционных служб Сторон информации: а) о содержании настоя-

⁴⁴ Данное обстоятельство явно свидетельствует о невозможности реализации, включая применение, в сфере внутригосударственных отношений норм международного права.

щего Соглашения; б) об условиях переселения; в) об их правах и обязанностях в государствах выезда и въезда»⁴⁵. Объектом межгосударственных отношений будут действия государств-участников по обеспечению переселенцев, а также членов их семей информацией, касающейся содержания межправительственного соглашения, условий переселения, а также их прав и обязанностей в государствах выезда и въезда⁴⁶. Субъектами этих отношений выступают Российская Федерация и Республика Армения. Субъективные права заключаются, в частности, в том, что стороны Соглашения имеют право требовать от другой стороны выполнения обязанности по обеспечению переселенцев, а также членов их семей информацией, касающейся содержания межправительственного соглашения, условий переселения, а также их прав и обязанностей в государствах выезда и въезда. Юридическим фактом является вступление в силу Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о регулировании процесса добровольного переселения от 29 августа 1997 года.

⁴⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о регулировании процесса добровольного переселения от 29 августа 1997 года // Бюллетень международных договоров. 2004. № 6. С. 41. Соглашение вступило в силу 4 марта 1999 года.

⁴⁶ В.М. Шурышалов, рассматривая вопрос об объекте международного права и международных правоотношений, обращал внимание, что «интерес субъектов (в международном праве главным образом интерес государств) имеет важное значение в установлении и реализации правоотношений. Но интерес всегда увязывается с какими-то материальными и нематериальными благами, к достижению которых стремятся субъекты международного права. Поэтому каждое государство стремится к достижению определенных материальных и нематериальных благ не только в пределах своих границ, но и вовне. Внутри страны такое стремление реализуется собственными силами, с учетом реальных возможностей и без вмешательства извне... По-иному обстоит дело с интересами государства, связанными с достижением определенных результатов в международных отношениях. В международной сфере государство, стремясь реализовать свои интересы и достигнуть каких-то материальных или нематериальных благ, в силу необходимости должно вступать в контакты и связи с другими государствами... Таким образом, объектом норм права и правовых отношений являются определенные материальные и нематериальные блага, к достижению которых стремятся государства и которые отвечают жизненным интересам субъектов, участвующих в правовых отношениях. С этими благами неразрывно связаны права и обязанности субъектов, выступающих на международной арене. Содержание этих благ таково, что их достижение немисливо силами одного государства, действующего в рамках международного права» (Шурышалов В.М. Международные правоотношения. М.: Международные отношения, 1971. С. 164).

В свою очередь, когда вышеуказанное положение Соглашения становится частью национальной правовой системы и формирует содержание комплексной нормы, в этом случае объектом будут действия миграционной службы государства-участника по предоставлению переселенцам, а также членам их семей информации, касающейся содержания межправительственного соглашения, условий переселения, а также их прав и обязанностей в государствах выезда и въезда⁴⁷. Субъектами соответствующих внутригосударственных отношений будут являться переселенцы, а также члены их семей, с одной стороны, и миграционные власти – с другой. Соответственно, переселенцы и члены их семей имеют субъективное право требовать от миграционных служб вышеупомянутой информации; в свою очередь, миграционные службы обязаны предоставить обратившимся к ним лицам информацию, содержащуюся в международном соглашении. Юридическими фактами возникновения данных внутригосударственных отношений будут: а) нахождение в пределах юрисдикции договаривающегося государства переселенцев и членов их семей, отвечающих критериям, определенным в международном соглашении (ст. 1, 2); б) обращение переселенцев и членов их семей к миграционным службам.

Таким образом, данное положение международного договора содержит перечень управомоченных субъектов, их субъективные права, юридические обязанности миграционной службы государства-участника, объект отношений, юридические факты. Однако положения международного договора не предусматривают санкцию в случае невыполнения соответствующей обязанности со стороны миграционной службы. Но такая санкция содержится в ст. 1069 ГК РФ (ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами).

Нельзя не обратить внимания, что буквальное толкование п. 4 ст. 15 Конституции РФ⁴⁸, а также аналогичных положений, содержащихся в

⁴⁷ Под «объектом правового отношения» понимаются «материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношений (Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 2004. С. 713).

⁴⁸ Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ, «если международным договором Российской Федерации установлены иные *правила* (Выделено авт.), чем предусмотренные законом, то применяются *правила* международного договора».

иных источниках национального права России⁴⁹, позволяет прийти к выводу, что государственные органы, включая суды, в своей деятельности руководствуются не правовыми нормами, а правилами, предусмотренными, к примеру, в международном договоре РФ. Однако следует подчеркнуть, что любой государственный или международный суд, арбитраж осуществляет прежде всего правоприменительную деятельность, то есть при осуществлении правосудия применяет нормы права, а не отдельные их положения. В связи с этим под «правилом», предусмотренным в п. 4 ст. 15 Конституции РФ, следует понимать положение, содержащееся в международном договоре РФ, которое совместно с иными положениями, зафиксированными в национально-правовых актах и/или иных источниках международного права, ставших частью правовой системы России, образуют в правовой системе комплексную правовую норму.

В доктрине международного права некоторые авторы понимают под «правилом» международного договора именно норму международного права. Так, Г.В. Игнатенко подчеркивает, что «правила международного договора – это и есть правовые нормы, применяемые, т.е. непосредственно действующие, в сфере внутригосударственных отношений в предусмотренных случаях»⁵⁰.

Принимая во внимание правовую суть рассматриваемого метода обеспечения взаимодействия международного и внутригосударственного права, было бы правильным называть данный метод не просто отсылочным, а методом инкорпорационной отсылки, учитывая, что вследствие действия отсылочных норм в правовую систему страны включаются отдельные положения норм международного права, которые в совокупности с положениями, содержащимися во внутригосударственных правовых источниках, образуют комплексные правовые нормы. В связи с этим, нельзя не согласиться с мнением Л.П. Ануфриевой, отмечающей, что отсылочная норма по существу оформляет имплицитную инкорпорацию⁵¹.

⁴⁹ В силу п. 2 ст. 7 Гражданского кодекса РФ, «если международным договором Российской Федерации установлены иные *правила*, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются *правила* международного договора» (Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301).

⁵⁰ Игнатенко Г.В. Взаимодействие международного и внутригосударственного права: Учебное пособие / Г.В. Игнатенко. Свердловск: УрГУ, 1981. С. 28.

⁵¹ Ануфриева Л.П. Указ. соч. С. 350.

Как видно, рассматриваемый метод инкорпорационной отсылки отличается не только от вышеупомянутых отсылок, сформулированных Р.А. Мюллерсоном, С.В. Черниченко, Г.В. Игнатенко, С.Ю. Марочкиным и т.д., но и от инкорпорации, предложенной, в частности, С.В. Черниченко⁵², А.С. Гавердовским⁵³, Л.П. Ануфриевой⁵⁴, Р.А. Мюллерсоном⁵⁵.

Включение положений норм международного права в правовую систему страны и, как следствие, создание в рамках этой системы комплексных правовых норм обуславливает появление юридической обязанности государственных органов, частных лиц в своей деятельности руководствоваться данными нормами; иными словами, субъекты национального права получают возможность участвовать в реализации соответствующих правовых норм. Поэтому те формы реализации правовых норм, которые были выработаны отечественной доктриной теории государства и права, могут быть применены и в отношении реализации вышеупомянутых комплексных норм⁵⁶.

Необходимо иметь в виду, что когда положения нормы международного права становятся частью правовой системы государства, то отношения, регулируемые вновь образованными комплексными правовыми нормами, включают иные субъективные права и обязанности,

⁵² Черниченко С.В. Указ. соч. С. 156. «Инкорпорация, – утверждает автор, – формальное включение норм международного договора во внутреннее право государства посредством «включения» самого договора в его законодательство».

⁵³ Гавердовский А.С. Указ. соч. С. 81. «При инкорпорации, – отмечает автор, – в национальные системы права включаются нормы, внешне полностью идентичные с нормами соответствующего международно-правового акта».

⁵⁴ Ануфриева Л.П. Указ. соч. С. 347. «В случае, – отмечает автор, – если формулировки закона совпадают по тесту с положениями договора, принято говорить об *инкорпорации* (Выделено авт. – Л.П. Ануфриевой)».

⁵⁵ Мюллерсон Р.А. Указ. соч. С. 69. Рассматривая определение инкорпорации, Р.А. Мюллерсон подчеркивает, что «здесь на основе и во исполнение положений международного права издаются (изменяются или отменяются) нормы национального права».

⁵⁶ Речь идет о соблюдении, исполнении, использовании и применении права. Под соблюдением права понимают обычное, рутинное поведение субъекта права. В отличие от соблюдения, исполнение права предполагает активное выполнение обязанностей субъектом права. Использование права подразумевает активные действия, связанные с реализацией права в субъективном смысле. Под применением права понимают особую форму реализации права, заключающуюся в рассмотрении и решении дел управомоченными на то государственными органами или должностными лицами и принятием решений, определяющих юридическое значение установленных обстоятельств дела (см.: Венгеров А.Б. Теория государства и права. Москва: Новый Юрист, 1998. С. 509-532. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. Москва: Зерцало, 2004. С. 730-749).

нежели права и обязанности, содержащиеся в источнике международного права, предусматривающем, в свою очередь, положения соответствующей международно-правовой нормы. Причем иной характер субъективных прав и обязанностей обуславливается не только наличием иных субъектов права, но и содержанием. В силу п. 1 ст. 8 Консульской конвенции между Российской Федерацией и Венгерской Республикой от 12 января 2001 года «в ходе исполнения консульских задач консульское должностное лицо имеет *право* (Выделено авт.): а) обращаться в компетентные местные органы, находящиеся в его консульском округе; б) обращаться в компетентные центральные органы государства пребывания»⁵⁷.

Включив вышеупомянутое положение Конвенции в правовую систему, вновь образованная комплексная правовая норма будет выглядеть следующим образом: при выполнении своих задач (*гипотеза*), консульское должностное лицо уже *обязано* обращаться в компетентные местные органы, находящиеся в его консульском округе, а также в компетентные центральные органы государства пребывания⁵⁸. В свою очередь, лица, являющиеся гражданами представляемого государства, имеют право требовать от консульского должностного лица исполнения соответствующей обязанности. В случае ее неисполнения консульское должностное лицо может быть привлечено к юридической ответственности согласно действующему законодательству⁵⁹.

⁵⁷ Консульская конвенция между Российской Федерацией и Венгерской Республикой от 12 января 2001 года // Бюллетень международных договоров. 2004. № 5. С. 25. Конвенция вступила в силу 19 января 2003 года.

⁵⁸ Указанная обязанность вытекает, в частности, из п. 2 ст. 61 Конституции РФ, согласно которому «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами», а также Положения о консульском учреждении Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 года № 1330, из которого следует, что консульское должностное лицо для выполнения своих задач и функций именно обязано совершать определенные действия (Лапин Г.Э. Консульская служба. М.: Международные отношения, 2005. С. 196-199).

⁵⁹ Следует иметь в виду, что консульское должностное лицо является должностным лицом государства и в силу этого за недобросовестные действия данного лица юридическую ответственность будет нести государство в лице Министерства иностранных дел. Так, в силу ст. 1069 Гражданского кодекса РФ «вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов... подлежит возмещению» (Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301). Консульское должностное лицо может нести, в частности, уголовную ответственность, если в действиях такого лица будет содержаться состав преступления, предусматриваемый уголовным законом страны.

Представляется, что этот пример свидетельствует о том, что норма международного права ни при каких условиях не может непосредственно применяться в сфере внутригосударственных отношений, даже с санкции государства.