ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Самоисполнимые договоры и Международные пакты о правах человека

Нефедов Б.И.

В статье отмечаются наиболее значимые условия самоисполнимости норм международных договоров, и с этих позиций рассматривается вопрос о том, являются ли Пакты о правах человека 1966 г. самоисполнимыми договорами.

Ключевые слова: самоисполнимые нормы; самоисполнимые договоры; Международные пакты о правах человека.

Согласно п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», «положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты»[1].

Приведенная норма свидетельствует, что российское законодательство восприняло достаточно широко распространенную концепцию деления международных договоров (договорных норм) на самоисполнимые и несамоисполнимые[2].

Самоисполнимость – это способность норм международных договоров выступать в качестве непосредственных регуляторов общественных отношений в данном государстве. В литературе для определения этого феномена среди специалистов в области европейского права (в соответствии с решениями Европейского суда справедливости), как правило, применяются такие понятия, как «непосредственное применение» (*direct*

* Нефедов Борис Иванович – д. ю. н., профессор кафедры международного права МГИМО МИД России. boris-nefedov@mail.ru.

application), «непосредственное действие» или «прямой эффект» (*direct effect*)[3], «непосредственная применимость» (*direct applicability*)[4], «самоисполнимые нормы международного права» (*provisions of international law*)[5]. Близким по значению является термин «обязательные для всех лиц» (*binding on all persons*), использованный, в частности, при переводе на английский язык Конституции Нидерландов.

При этом представители государств общего права (common law), обычно используют понятие «инкорпорация» для обозначения непосредственного применения норм международного права и понятие «трансформация» – для опосредованного их применения. В нашем научном сообществе была воспринята и та и другая терминология.

Содержание понятия «самоисполнимости» норм международных договоров отличается в странах англо-саксонской и романо-германской правовых семей. Для континентальной Европы в целом характерно признание за международным договором самоисполнимого характера в том случае, если он обладает способностью стать составной частью национальной правовой системы, т.е. приобрести качества внутригосударственного закона или административного акта, и при этом иметь юридическое действие без дополнительных мер законодательного или административного характера. Для стран англо-саксонской правовой семьи (прежде всего – США) такой характер признается за международным договором в том случае, если он способен создавать права и обязанности, которые могут быть защищены индивидом непосредственно в суде[6].

Среди наиболее значимых условий «самоисполнимости» международного договора (договорных норм) можно выделить следующие:

1. Санкционирование государством в своем законодательстве самой возможности для норм обязательных для него международных договоров выступать в нем в качестве непосредственных регуляторов общественных отношений. Так, в Англии, Австралии, Канаде, Израиле, ЮАР, Дании, Швеции, Норвегии, Финляндии общепризнанные принципы международного права и нормы заключаемых международных договоров вообще не могут выступать в этом качестве, поскольку не могут иметь в них непосредственной силы. Поэтому в этих государствах, одновременно с направлением на ратификацию в парламент международного договора, правительство передает в него и соответствующие национальные законопроекты, которые фактически и осуществляют постатейную имплементацию договорных норм[7].

2. По своему содержанию сам международный договор не должен исключать возможности непосредственного участия его норм в регулировании соответствующих общественных отношений. Если в самом договоре

прямо говорится о необходимости издания национального акта для реализации договорных норм или устанавливается зависимость их реализации от принятия мер государственно-управленческого или административно-организационного характера, то нет и никаких оснований говорить о самоисполнимости его норм (части его норм, в отношении которых установлены указанные ограничения).

Так, в пункте 3 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» прямо закреплено, что «к признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств»[8].

3. Чтобы норма международного договора имела прямое действие, она должна быть не только юридически действительной с точки зрения соответствующей национальной правовой системы, но и регулировать права частных лиц[9].

Поскольку внутригосударственные отношения в их чистом виде не регулируются международными договорами, отсюда следует вывод о том, что предметом регулирования таких норм являются трансграничные отношения[10].

Так, вопрос о самоисполнимости не возникает в отношении тех международных договоров и их норм, которые обращены исключительно к самим участвующим в договоре государствам.

4. Соответствующие нормы международных договоров должны быть в достаточной мере детализированы, чтобы их использование в качестве регуляторов общественных отношений было возможным.

5. Самоисполнимые нормы международных договоров, как правило, подпадают под те же законодательные ограничения, что устанавливаются государствами в качестве оснований неприменения норм иностранного права, например, оговорки о публичном порядке.

6. Следует согласиться и с высказанным в науке мнением о том, что в качестве дополнительного признака, подтверждающего самоисполнимость нормы, следует рассматривать наличие в международном или внутригосударственном праве сопровождающего ее механизма реализации[11].

Но даже при наличии всех этих условий, окончательное решение о самоисполнимости или несамоисполнимости договорной нормы всякий раз принимается каждым из участвующих в договоре государств

самостоятельно. Именно поэтому одно и то же положение международного договора может иметь различный статус в тех государствах, где возможно его непосредственное действие. Более того, поскольку в России, как и во многих других государствах, какая-либо заранее установленная определенность формы имплементации норм таких договоров отсутствует, решение о непосредственном их применении в качестве регуляторов общественных отношений каждый раз должно доводиться до сведения непосредственных исполнителей.

Возьмем для примера такой распространенный вид самоисполнимых договоров, как соглашения об устранении двойного налогообложения. Ни одна налоговая инспекция ни при каких обстоятельствах не станет их применять без официального уведомления о заключении соответствующего соглашения и о том, что его следует «использовать в работе». Кто бы и как бы ни понимал формулировку пункта 4 ст. 15 Конституции России, как бы она не трактовалась Верховным Судом Российской Федерации, это правило останется неизменным. При этом не имеет значения, вступило очередное такое соглашение в силу или не вступило. Так между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан 31 марта 1997 года было заключено Соглашение об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и капитал. Соглашение вступило в силу 26 апреля 2003 года, но ни один налоговый орган его не применял до тех пор, пока не поступило Письмо МНС Российской Федерации от 4 марта 2004 года №23-1-10/34-772 «О соглашениях об избежании двойного налогообложения» на территории Российской Федерации». Этим Письмом Министерство Российской Федерации о налогах и сборах как раз и доводило «до сведения» своих органов о заключении, в том числе, указанного Соглашения и необходимости его «применения в работе». Только после этого Соглашение с Таджикистаном стало налоговыми органами исполняться. Но, опять же, стало исполняться не с момента получения письма, т.е. не с момента официального уведомление о заключении соглашения или даты его вступления в силу, а с 1 января 2004 года, т.е. с той даты, что в этом письме была прямо указана.

В силу своей значимости представляет особый интерес вопрос о том, являются ли Пакты о правах человека 1966 г. самоисполнимыми договорами?

Если посмотреть конституционные формулировки многих стран – то ответ на этот вопрос должен быть положительным. Так, по Конституции Аргентины – международные договоры о правах человека «по своему статусу имеют юридическую силу, равную конституционным нормам»

(п. 22 ст. 75 Конституции). В Бразилии (согласно внесенной в 2004 году поправке к ст. 5 Конституции) международные договоры о правах человека, которые были одобрены в каждой палате Конгресса в два тура тремя пятыми голосов его членов, эквивалентны поправкам в Конституции. По Конституции Чешской Республики ратифицированные и промульгированные (санкционирование главой государства закона в сроки, указанные в конституции) 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 Казахстана (ст. 3), Словакии (ст. 11), Испании (ст. 10) и др.

Особый статус международных договоров по правам человека законодательно закреплен и в нашем государстве. Так, еще в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 32) было записано, что «общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации». Ныне действующая Конституция Российской Федерации здесь не столь категорична и в ч. 1 ст. 17 закрепляет только то, что в России «признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Пункт 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» конкретизирует это положение: «Судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах), и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы. Этой же конституционной нормой определено, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»[12].

С другой стороны, уже в пункте 1 статьи 2 *Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах* фактически объявляется о том, что он не является самоисполнимым. В нем, в частности, говорится: «Каждое участвующее в настоящем Пакте государство

обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, **принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры** к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, **принятие законодательных мер**».

Этот общий подход конкретизируется в целом ряде формулировок этого Пакта. При этом одни из них прямо указывают на необходимость соответствующих законодательных изменений, а другие – на принятие мер не только законодательного, но и государственно-управленческого, организационного характера.

Так, в пункте 3 статьи 10 Пакта прямо закреплено то, что: «Дети и подростки **должны быть** защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни или могущей повредить их нормальному развитию, **должно быть наказуемо по закону**. Кроме того, государства **должны установить возрастные пределы**, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом». В качестве другого примера можно привести статью 12 Пакта, которая устанавливает, что: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья». При этом «**меры,** которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, **включают мероприятия**, необходимые для:

a) **обеспечения сокращения** мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка;

b) **улучшения** всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности;

c) **предупреждения и лечения** эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними;

d) **создания условий,** которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

В литературе довольно часто другой Пакт – Международный пакт о гражданских и политических правах – рассматривается как самоисполнимый договор. Однако многие нормы и этого Пакта прямо указывают на их несамоисполнимый характер. При этом для реализации их требований, так же, как и норм Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, требуется либо введение государствами соответствующих изменений в законодательство, либо принятие ими мер

не только законодательного, но и организационного, управленческого характера. Так, в статье 20 этого Пакта говорится: «Всякая пропаганда войны **должна быть запрещена законом**». И далее: «Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, **должно быть запрещено законом**». В качестве примера второго условия можно привести формулировку пункта 4 статьи 23 Международного пакта о гражданских и политических правах, где говорится о том, что: «Участвующие в настоящем Пакте Государства **должны принять надлежащие меры** для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении. В случае расторжения брака **должна предусматриваться необходимая защита** всех детей».

Интересна позиция по этому вопросу Комитета по правам человека. Разъясняя порядок имплементации положений Пакта о гражданских и политических правах, он прямо указал на то, что хотя метод имплементации остается на усмотрении государств, но «эти действия должны позволить гражданам реализовать эти права». Комитет пояснил, что обязательства по имплементации положений Пакта юридически связывают государства-участники, но это «не означает, что нормы Пакта могут заменить существующее уголовное или гражданское законодательство» и, в этом смысле, они не имеют характер самоисполнимых норм[13].

Напрашивается вывод о том, что общее увлечение правами и свободами человека привело к некоторой идеализации нормативных положений Пактов 1966 г., что положения вышеназванных Конституций, касающиеся общих отсылок к Международным пактам в области прав человека 1966 г., следует признать исключительно декларативными. Так, Г.М. Даниленко прямо высказывает мысль о том, что Пакты 1966 г. являются несамоисполнимыми международными договорами[14]. Так ли это?

Самоисполнимый договор представляет собой такой международный договор, который содержит хотя бы одну самоисполнимую норму. В несамоисполнимом договоре таких норм вообще нет. Многие нормы Международного пакта о гражданских и политических правах все-таки являются самоисполнимыми нормами. Следовательно, это – самоисполнимый договор.

Что же касается Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, то общий тезис о его несамоисполнимом характере при ближайшем рассмотрении также оказывается не столь категоричен. Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ЭКОСОС, рассматривая вопрос о самоисполнимости норм этого

Международного пакта, отметил, что «особенно важно избегать любого заключения *«a priori»*, что нормы этого международного договора «являются несамоисполнимыми. В действительности многие из них сформулированы не менее четко и определенно, чем положения других договоров о правах человека, которые признаются судами самоисполнимыми»[15].

Self-executing Treaties and International Covenants on Human Rights
(Summary)

Boris I. Nefedov[*]

The article highlights the most significant terms for the self-executing of provisions of international treaties, and in light of this the question of whether the 1966 International Covenants on Human Rights are self-executing treaties is investigated.

***Keywords*:** self-executing provisions; self-executing treaties; International Covenants on human rights.

[1] Собрание законодательства РФ, 17.07.1995, № 29, ст. 2757.

[2] Само использование термина «самоисполнимый договор» применительно к договорам, содержащим самоисполнимые нормы, является довольно спорным, однако в силу его большой распространенности, в рамках настоящей статьи его применение представляется допустимым.

[3] Craig, P. EU Law: Text, Cases and Materials / P. Craig, G. Búrca. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1998. P. 199-213.

[4] Winter, J. Direct applicability and direct effect: Two distinct and different concepts in Community law // Common Market Law Review. 1972. Vol. 9. P. 425.

[5] Leary, V.A. International labour conventions and national law: the effectiveness of the automatic incorporation of treaties in national legal systems. The Hague; London: Nijhoff, 1982. P. 55.

[6] См. подробнее: Expression of consent by states to be bound by a treaty. Analytical report and country reports. Committee of legal advisers on public international law (CAHDI). Strasbourg. 23 January 2001. P. 80.

[7] Согласно определению, данному Судом Европейского союза, положения права Европейского союза могут иметь прямое действие, если они «ясные, не ограничены никакими условиями, не содержат оговорок со стороны государства-члена и не зависят от каких-либо

[*] Boris I. Nefedov – Doctor of Laws, Associate professor, Professor of the Chair of International Law, MGIMO MFA Russia. boris-nefedov@mail.ru.

национальных имплементационных мер». См.: Expression of consent by states to be bound by a treaty. Part I: Analytical report. P. 81.

[8] Российская газета, № 244, 02.12.2003.

[9] В своей практике Суд Европейского союза определил, что для того, чтобы норма права Европейского союза имела прямое действие, она должна быть юридически действительной с точки зрения соответствующей национальной правовой системы и регулировать права частных лиц. О соответствующих определениях в практике Суда Европейского союза см.: Craig, P. EU Law: Text, Cases and Materials / P. Craig, G. Búrca. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1998. P. 199-213.

[10] См. подробнее: Нефедов Б.И. Триптих. Межсистемные образования в праве. Часть 1. Предмет правового регулирования // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 8. – С. 35-38; Нефедов Б.И. Триптих. Соотношение правовых систем. Часть 3. Соотношение правовых систем в теории и практике регулирования общественных отношений современной России // Московский журнал международного права. – 2014. – № 1. С. 4-23.

[11] См.подробнее: Марочкин С.Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации. – М., 2011. – С. 246-247.

[12] Российская газета, № 247, 28.12.1995.

[13] См.: CCPR General Comment 3, CCPR/C/21/Rev.1.

[14] См.: Даниленко Г. М. Применение международного права во внутренней правовой си¬стеме: практика Конституционного Суда // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 121.

[15] Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Draft general comment № 9: The domestic application of the Covenant (E/C.12/1998/24). Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 19th session. Geneva, 16 November – 4 December 1998. P. 4.