

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.1

ЗАКЛЮЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ ГОСУДАРСТВ НА ПРИМЕРЕ США И КАНАДЫ

Тарас ВОВК,

аспірант кафедри європейського права факультету міжнародних відносин
Львівського національного університету імені Івана Франка

SUMMARY

In the article features and specific of procedure of conclusion and entry are investigated by virtue of international agreements in a national right for the USA and Canada. Analysis specific of conclusion and execution of international agreements in a national right for the USA and Canada. It is in this context necessary to mark that all going near automatic or general transformation of international agreements quite often to this under exposed to the discussion and criticism. Also paid attention to the study of constitutional positions of these countries, that are the basis of legal adjusting of inuring and implementations of international contractual obligations the side of that is the above-mentioned countries.

Key words: right for the USA, international agreement, constitution.

АННОТАЦИЯ

В статье исследуются особенности и специфика процедуры заключения и вступления в силу международных договоров в национальном праве США и Канады. Анализируется специфика заключения и исполнения международных договоров в национальном праве США и Канады. В данном контексте необходимо отметить, что все подходы к автоматическому или общему преобразованию международных договоров нередко до сих пор подвергаются обсуждению и критике. Внимание также уделяется изучению конституционных положений данных стран, которые лежат в основе правового регулирования вступления в силу и выполнения международных договорных обязательств, стороной которых является вышеупомянутые страны.

Ключевые слова: право США, международный договор, конституция.

Постановка проблемы. Отметим, что вопрос заключения договоров и выполнения обязательств, которые отражаются и закрепляются в них, занимает одно из ведущих мест в доктрине международного права. Поскольку именно от эффективного выполнения этих международно-правовых актов будет зависеть уверенность международного сообщества в данной стране как надежном партнере в международных правоотношениях. Не последнюю роль в этом контексте исследователи придадут изучению положений национальных конституций стран, в подавляющем большинстве регламентирующих и регулирующих такие процессы. Ведь именно в них находят свое выражение и закрепление основные постулаты, согласно которым и определяется место международных договоров в системе источников права и вступления их в силу в той или иной стране. В данном контексте уникальностью и спецификой применительно к процедуре заключения и вступления в силу международных договоров выделяется система права США и Канады. В зарубежной литературе освещался ряд вопросов процедуры заключения и вступления в силу международных договоров, в частности в трудах Г. Балладоре, Т. Гинсбурга, Р. Дженнинг, Д. Джексона, М. Ранда, Л. Хеннинга и других. Однако представляется, что недостаточное внимание в отечественной науке уделено вопросам, которые затрагивают процесс исследования и анализа специфики и особенностей заключения договоров в национальном правопорядке США и Канады. Прежде всего, необходимо отметить, что порядок заключения, действия и выполнения международных договоров, как правило, содержится в соответствующих положениях

конституций стран и определяются ими. При этом необходимо отметить, что каждая конституционная система индивидуальна и имеет отдельную конструкцию в контексте трактовки вступления в силу международных договоров. Кроме того, конституционные положения по международному сотрудничеству, результатом которых обычно является заключение международных договоров, не однообразны и часто различаются между собой. В данном аспекте интересна позиция некоторых исследователей, которые рассматривают положения конституций как некий обязывающий фактор, особенно в аспекте закрепления и выполнения положений международных договоров. Так, в частности, Т. Гинсбург отмечает, что конституции представляют собой самообязательные акты, при этом основополагающая роль отводится самообязывающим функциям, которыми наделены положения международных договоров, поскольку они отличаются от других форм конституционных обязательств тем, что предлагают способы размещения политики вне внутреннего контроля государства [1]. Следовательно, в данном случае автор, прежде всего подчеркивая различие между национальными положениями и положениями международных договоров, отводит последним особое место в системе права той или иной страны. Таким образом, говоря о заключении и выполнении международных договоров, должны отметить, что основную роль в данном процессе играют государства, которые берут на себя соответствующий круг обязательств, при этом опираясь на соответствующие положения собственных национальных конституций. Однако, несмотря на то, что «национальный закон (конституция) определяет, кто может заключить до-

говоры в национальном законе, этот закон не может определять большее, поскольку это потом превысило бы сферу его компетенции» [2, с. 115]. При этом заметим, что все больше сфер, которые еще недавно лежали и относились к исключительной юрисдикции государств, в настоящее время (например, торговля, транспорт, права человека, защита здоровья и окружающей среды и другие) является объектом договоренностей, которые все чаще находят свое выражение и закрепление в международных договорах. Особенно четко такая тенденция прослеживается на примере такой вненациональной организации, как Европейский Союз. Именно поэтому в доктрине международного права большинство авторов рассматривали и рассматривают процесс заключения и исполнения международных договоров как неразрывно связанный и который просто невозможно разделить на абсолютно самостоятельные, независимые части. Поэтому при обсуждении положения международных договоров внимание сосредотачивается не только на процедуре их заключения, но и, что немаловажно, на процедуре их исполнения [3]. Ведь именно от этого будет зависеть их эффективное действие и реализация в национальных системах права стран участников данных международно-правовых актов. А поскольку обязательства, которые содержат положения данных международных договоров, как правило, носят императивный характер и обязательны для исполнения во всей своей полноте для сторон, на которые они распространяются, то такие правовые положения нередко отождествляются с «международными законами» [4, с. 237]. Таким образом, государства обязаны соблюдать международные договоры, которые они приняли и ни в коем случае не могут игнорировать их выполнение, поскольку иначе будут нарушать такой принцип международного права, как добросовестное выполнение своих обязательств.

Изложение основного материала. Заметим, что подавляющее большинство положений международных договоров основной целью ставит регулирование четкого очерченного круга правоотношений, и именно от их выполнения зависит эффективность их действия в тех или иных системах права стран. Кроме того, в зависимости от того, какой концепции соотношения национального и международного права придерживается та или иная страна (монизм или дуализм), будет зависеть автоматичность действия тех или иных международных договоров. При этом ряд авторов отождествляют эту процедуру с «системой автоматического принятия международных правовых положений в правовых системах государств» [5, с. 522]. Однако отметим, что в любом случае заключение и исполнение, а также ратификация международных договоров должны происходить исключительно согласно с положениями, которые указаны в национальных конституциях государств, подписавших данные международно-правовые акты и ни в коем случае не могут им противоречить. По сути аналогичную точку зрения занимает и ряд китайских ученых, которые, исследуя заключение и исполнение международных договоров, выделяют такие механизмы их реализации, как принятие и преобразование. Так, под термином «принятие», прежде всего, понимается процесс, посредством которого международные договоры, которые находят свое выражение в определенных блоках, по сути включаются во внутреннюю правовую систему определенной страны без всяких преобразований или видоизменений [6, с. 97]. Итак, вышеупомянутая процедура по своей сути в полной мере приравнивается к «автоматическому применению» или

«прямому применению», благодаря которому положения международных договоров непосредственно действуют в национальном праве и по сути наделяются прямым действием, однако, конечно, в рамках установленных положениями конституций.

В данном контексте необходимо отметить, что вышеприведенные подходы к автоматическому или общему преобразованию международных договоров нередко до сих пор подвергаются обсуждению и критике, при этом ряд исследователей пытается ограничить и нивелировать внутренние эффекты действия норм международных договоров на различных стадиях процесса их реализации в национальном правовом порядке. Так, существует точка зрения, что не все положения международных договоров, которые становятся частью внутренней системы права страны, могут непосредственно использоваться, например в судебных органах, а лишь те, которые выполняют объединительную роль для национального правового порядка и не вносят противоречий в положения конституций. Однако большинство склоняется к точке зрения, что в том случае, если национальное законодательство конфликтует с международными договорами, приоритетом всегда наделяются положения последнего.

Что касается термина «преобразования», то под ним понимают определенный национальный акт (состоящий выборочно) как индивидуальное положение договора, которое преобразуется в национальное право через законодательный акт. Ученые, которые трактуют реализацию практики в случае трансформации, поддерживают свою точку зрения преимущественно через отказ преобразования положений, проводящих основное правило автоматического включения договоров [7]. Таким образом, данный правовой акт может иметь место всегда, когда необходимо осуществить определенные меры по введению международного правового акта в национальную систему права.

В целом же, как правило, государства обязаны заключать и выполнять международный договор в момент вступления в силу. При этом простые правила о вступлении в силу международного договора могут быть изменены другими практиками государства, особенно, если договоры являются многосторонними. По сути, чтобы такие договоры пришли в действие, требуется согласие определенного ряда государств, где количество вопросов соответствует минимуму, определенному при необходимости, чтобы договор был эффективным. Касательно верховенства международного права, то «бесспорным был тот факт, что государства обязаны соблюдать их международные обязательства» [8, с. 47]. Вот почему ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров отмечает, что государства «могут не призывать ходатайства об обеспечении их внутренним законом как оправданием за их отказ выполнять договор» [9].

В данном контексте необходимо отметить, что те или иные вопросы по заключению и исполнению договоров (в том числе и исполнительных соглашений) занимают центральную нишу в доктрине международного права США. При этом относительно заключения и выполнения международных договоров следует отметить, что ключевую роль в данном процессе играет Сенат США. Поскольку именно Конституция США уполномочивает этот орган осуществлять все необходимые процедуры, связанные с рассмотрением заключения и вступления в силу международно-правовых актов в национальном правовом порядке этого государства. Ведь именно Сенат США может отказать в ут-

верждении международного договора или очертить определенный круг условий, оговорок или пояснений, лишь с учетом которых такие международные правовые акты найдут свое выражение и функционирование в системе права США. Однако важно отметить, что некоторые многосторонние договоры, стороной заключения которых является США, содержат нередко статьи, запрещающие оговорки. Комитет Сената США по международным отношениям в связи с этим принял положение о том, что исполнительная ветвь, ведя переговоры, не должна соглашаться с этим запретом. И хотя Сенат США дал свое заключение и согласие на несколько таких договоров, предусматривающих оговорки, комитет отметил, что утверждение этих договоров ни в коем случае не должно рассматриваться как прецедент для аналогичных ситуаций в будущем. [10] Кроме того, условие, что договор должен быть одобрен большинством в две трети голосов в Сенате США, может повлиять на содержание документа до его представления.

Необходимо заметить, что в последнее время значительно увеличивается количество заключений так называемых исполнительных соглашений, заключаемых от имени исполнительной власти США, однако не проходят процедуры представления в Сенате США для дачи заключений и его согласия по ним, по своему содержанию они являются международными договорами. В целом же в доктрине выделяются следующие виды данных исполнительных соглашений, которые могут заключаться от имени исполнительной власти США. Прежде всего, это конгрессно-исполнительные договоры, которые прямо или косвенно заранее утверждены Конгрессом США или представлены в нем для утверждения. Некоторыми сферами, в которых Конгресс уполномочен для дачи заключения для имплементации международных соглашений, является сфера почтовой конвенции, внешней торговли, иностранной военной помощи, иностранной экономической помощи и так далее. Иногда Конгресс США (далее – Конгресс) дает заключение для сделки, которая необходима для исполнительной власти, чтобы представить это соглашение в Конгрессе для имплементации или определенного периода ожидания до вступления ее в силу. Конгресс иногда утверждает договор совместной резолюцией международных соглашений с затрагиванием вопросов, которые часто охватываются договором, в том числе такие темы, как участие в международных организациях, меры по контролю над вооружениями, а также приобретение территорий. Конституционность такого типа соглашения хорошо определена, и Конгресс часто санкционирует или одобряет их.

Еще одним видом таких соглашений является президентское или исключительно исполнительное соглашение, заключаемое только на основе независимых конституционных полномочий президента и не требующее никаких вспомогательных мероприятий для их утверждения. Конституция США определяет, что президенты заявляют, что в основном такие соглашения регулируют вопросы президентской общей исполнительной компетенции (статья II раздела 1 Конституции США); полномочия главнокомандующего армии и флота (статья II, раздел 2, пункт 1); полномочия принимать послы и других официальных министров (статья II, раздел 3); обязанность «заботиться о том, чтобы законы выполнялись добросовестно» (статья II, раздел 3) [10]. В целом же конгрессо-распорядительные или уставные соглашения США, безусловно, имеют конституционную основу и в основном используются в ретроспективе присоединения данной страны к международным

организациям, а так как Сенат США, соответственно, одобрил их возможное использование, то по сути подтвердил их международную договорную сущность.

В свою очередь, некоторым своеобразием по вопросу заключения и выполнения положений международных договоров отмечается правовая система Канады, несмотря на то, что (как и у США) право заключения международных договоров относится прежде всего к исполнительной функции. Однако следует отметить, что Конституционный акт 1876 Канады четко не определяет право, заключение международных договоров является исполнительной функцией для федерального парламента, или поделенным между штатными (провинциальными) парламентами. Ярким примером данной точки зрения является так называемая «практика трудовых конвенций», которые, в целом одобряя автономии провинций в реализации договоров, все же постановляют, что полномочия заключать договоры остаются исключительно за федеральным правительством. Так, в частности, в них отмечается: «По всем международным соглашениям важно следствие соответствующих позиций исполнительной власти доминиона и провинциальных исполнительных властей, а полномочия в заключении международных договоров остаются за парламентом. При этом лейтенант-губернаторы представляют королевскую власть с определенной целью. Но ни в какой мере провинциальный лейтенант-губернатор не представляет королевской власти в сфере отношений с иностранными государствами. Исполнительная власть конституционно действует исключительно под контролем парламента, и именно парламента конституционно контролирует осуществление внешних сношений» [11]. Таким образом, в целом подчеркивая важную роль провинций, по сути исключается возможность их (провинций) непосредственного участия в практике заключения договоров и осуществления ими международно-правовой деятельности самостоятельно. Однако необходимо уточнить, что все-таки исполнительная власть оставляет за собой действующее (юридическое) право ратификации договоров, хотя перед принятием окончательного решения необходимо принимать во внимание мнение Палаты общин.

Однако, анализируя специфику заключения и исполнения международных договоров, в данной стране одновременно нельзя преуменьшать роль провинций Канады, даже несмотря на исключительное право федеральной власти в этой процедуре. Поскольку провинции Канады долгое время заключали договоры с правительствами иностранных государств по вопросам, касающимся их интересов, без привлечения федеральных властей, предметы этих договоров включали экономическое сотрудничество, культурные отношения и так далее. В данном контексте совершенно точно отмечает Э. Мак Винни, который, изучая и анализируя те или иные практики заключения договоров в Канаде и привлечения к данному процессу ее провинций, отмечает, что примеров (межпровинциальных договоров) огромное количество. Одной из проблем в получении детального списка таких транснациональных договоров, в которые вступили провинции Канады, является то, что они очень часто были неофициальными с точки зрения способов их заключения, а также то, что чаще всего заключались не премьер-министром провинции или министрами кабинета, а государственными служащими среднего ранга, которые действовали на исключительно функциональной, прагматической основе, связанной с потребностями провинций, и имели дело непосредственно с их коллегами по госу-

дарственной службе других стран, не будучи знакомыми с тем, что, действуя привычным образом, они могли создать концептуальные проблемы для современных субъектов толкования [12, с. 14]. Таким образом, автор по сути делает вывод, что в целом нельзя полностью исключать практики заключения и исполнения тех или иных международно-правовых обязательств в аспекте взаимосвязи и усиления сотрудничества между провинциями Канады и территориями или государствами зарубежных стран.

По сути, в поддержку вышеупомянутого подхода в контексте права провинций Канады обладать необходимой правоспособностью заключать международные соглашения относительно предмета, находящегося в их юрисдикции, выступает Квебек. Однако необходимо отметить, что одно дело, когда конституция федерации гарантирует членам федерации правоспособность заключать договоры, и совсем другое дело, когда такая правоспособность признается другими державами. Проблема признания легко решается в том случае, когда федеральные власти достигают согласия по вопросу и делают их договоры известными будущим сторонам федеративных соглашений. Но если власть федерального уровня оспаривает заявление органов власти федерального уровня, как в деле с Канадой, третьи государства могут медлить с признанием компетенции государства-члена федерации [13, с. 32]. В целом же по Квебеку следует отметить, что в 1996 году Канада и Франция заключили Договор о взаимной правовой помощи, ст. 26 которого имела целью уполномочить провинции и территории Канады заключать договоры с Францией по всем вопросам, охваченным договором. Этот «рамочный договор», заявленный Квебеком, позволял Оттаве утверждать контролирующую роль над правом заключения договоров с Францией. Однако впоследствии Канада выдвинула возражения относительно согласия Квебека и Франции по осуществлению платежей на основании того, что соглашение обращалось к Франции и Квебеку как «договаривающимся сторонам». Эта фраза оспаривалась федеральным правительством на основании того, что она закреплена за суверенными государствами и в соглашении не упоминалось о «рамочном договоре» между Канадой и Францией [14]. Таким образом, по сути исключалось создание договорных взаимоотношений между вышеупомянутыми сторонами, при этом избегая привлечения к ним федеральной центральной власти Канады. Итак, любое государство, которое намерено заключить международный договор с той или иной провинцией Канады, должно понимать, что провинция не является компетентной в заключении международных договоров в их классическом понимании. В таком случае может не быть намерения создать правоотношения, и такой договор должен признаваться таковым, что не обеспечивается выполнением, независимо от наличия компетенции провинции заключать договоры.

Выводы. В целом же, исследуя функционирование и вступление в силу международных договоров в национальных правовых порядках США и Канады, делаем вывод, что каждая из данных стран по сути содержит свои постулаты, которые приобретают свое выражение и закрепление

в нормах их национальных конституций, согласно которым и регулируется процесс заключения и выполнения положений международно-правовых соглашений, сторонами которых являются эти государства. При этом необходимо отметить, что для того, чтобы эти или другие договоренности считались международными соглашениями (договорами), они в первую очередь должны быть направлены на создание конкретного круга правоотношений между сторонами. В случае отсутствия такого намерения нет оснований говорить, что мы имеем дело с обязывающими договорами, хотя при этом нельзя отрицать, что может иметь место владение частичной юридической силой, однако никаких международных правовых обязательств в таком случае не может быть создано.

Список использованной литературы

1. Ginsburg T. Locking in Democracy: Constitutions, Commitment and International Law / T. Ginsburg [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2434&context=journal_articles.
2. Nippold O. Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das international Recht / O. Nippold. – 1894. – 285 s.
3. Balladore Pallieri G. La formation des traites dans la pratique internationale contemporaine / G. Balladore Pallieri // Recueil des Cours. – 1949. – Т. 74. – P. 465–545.
4. Lachs M. Le Developpement et les fonctions des traites multilateraux / M. Lachs. – 92 RdC. – 1957. – P. 233–341.
5. De Visscher P. Les tendances internationales des constitutions modernes / P. De Visscher. – Recueil des Cours. – Hague Academy of International Law. – 1952. – P. 578.
6. Pizhao Che. On the Application of Treaties in China / Che Pizhao. – Legal Studies Journal. – No 3. – 2005.
7. Lijuan Z. On the Relationship between International Treaties and Chinese Municipal Law / Z. Lijuan. – Legal Studies Journal. – No 2. – 2001.
8. Rousseau Ch. Droit international public / Ch. Rousseau. – Sirey ; Paris, 1970. – Т. I. – P. 88–126.
9. Венская конвенция про право международных договоров // Режим доступа к ресурсу: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_118
10. Treaties and Other International Agreements : The Role of the United States Senate [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-106SPRT66922/pdf/CPRT-106SPRT66922.pdf>.
11. Attorney-General for Canada v Attorney-General for Ontario (1937) AC 488.
12. Whinney E. Mc. Canadian Federalism and the Foreign Affairs and Treaty Power. The Impact of Quebec's «Quiet Revolution» / E. Mc. Whinney // Canadian Yearbook of International Law. – № 7. – 1969.
13. Gotlieb A.E. Canadian Treaty-Making. / A.E. Gotlieb. – Toronto : Butterworths. – 1968. – 86 p.
14. Rand M. International Agreements Between Canadian Provinces and Foreign States / M. Rand [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/utftr25&div=8&id=&page>.