

Б.И. Осминин

ПРИНЯТИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ФЕДЕРАТИВНЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ

Аннотация. Если государство имеет федеративное устройство, его субъекты могут привлекаться к участию во внутригосударственных процедурах заключения договоров. Субъекты федерации могут оказывать прямое влияние, т.е. непосредственно участвовать во внутригосударственных процедурах, необходимых для заключения федеративным государством международных договоров. Они могут косвенно воздействовать на внутригосударственные процедуры через палату парламента, формируемую субъектами федерации, если ее согласие необходимо для заключения определенных договоров. Внутригосударственное право некоторых федеративных государств предусматривает, что их субъекты участвуют в процедурах, ведущих к заключению федеральным правительством международных договоров. В первую группу включаются государства, в которых существует требование проведения консультаций с субъектами федерации, если договор касается вопросов, отнесенных к их исключительному ведению, или если затрагиваются их интересы. В других странах не существует правовой обязанности в этом отношении, однако на практике с субъектами федерации проводятся консультации до заключения договоров, которые затрагивают их полномочия. В третью группу входят государства, в которых нет правовых норм о необходимости проведения консультаций с субъектами федерации, и федеральное правительство осуществляет контакты с ними исключительно по причинам политического, а не правового характера. При выполнении договоров федеративными государствами могут возникать специфические для них проблемы. Хотя в ст. 29 Венской конвенции о праве международных договоров предусмотрено, что если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории, для ряда федеративных государств бывает сложно обеспечить, чтобы договор был полностью осуществлен всеми субъектами федерации. Это объясняется тем, что в соответствии с федеральными конституциями определенные полномочия делятся с субъектами федерации. Если субъект федерации должен принять закон, то его издание может задержаться или он вообще может быть не принят. В федеральных конституциях может предусматриваться, что решение таких вопросов целиком возлагается на федеральное правительство, если осуществление полномочий необходимо для выполнения договорных обязательств.

Ключевые слова: федеративные государства, субъекты федерации, распределение полномочий, смешанные договоры, клаузула о федерации, право международных договоров, внутригосударственные процедуры, механизм замещения, международные договорные обязательства, международная ответственность.

В федеративных государствах распределение полномочий между федерацией и входящими в ее состав субъектами обуславливает необходимость учета интересов субъектов при заключении федеративным государством международных договоров по вопросам, полностью или частично относящимся к ведению субъектов, их участия во внутригосударственных процедурах принятия федеративным государством международных договорных обязательств и в реализации этих обязательств в национальной правовой системе.

Участие субъектов федерации во внутригосударственных процедурах принятия федеративным государством международных договорных обязательств.

Входящие в состав федерации субъекты оказывают как прямое, так и косвенное влияние на внутригосударственные процедуры принятия федеративным государством международных договорных обязательств.

Прямое влияние субъектов федерации осуществляется путем непосредственного участия во внутригосударственных процедурах, необходимых для выражения в международном плане согласия федеративного государства на обязательность для него международных договоров, прежде всего договоров по вопросам, полностью или частично относящимся к ведению субъектов федерации.

Косвенное влияние на внутригосударственные процедуры принятия федеративным государством международных договорных обязательств субъекты федерации осуществляют через палату парламента, представляющую субъектов федерации. Эта палата участвует в процедуре одобрения либо всех международных договоров, либо договоров, затрагивающих полномочия субъектов федерации¹.

¹ В настоящей статье вопросы косвенного влияния субъектов федерации не рассматриваются.

В первую группу включаются федеративные государства, в которых участие субъектов федерации в процедурах, ведущих к принятию международных договорных обязательств, является юридически необходимым, если заключаемый федерацией международный договор затрагивает вопросы, отнесенные к компетенции субъектов федерации.

В Бельгии сообщества, регионы пользуются наибольшей самостоятельностью в отношении осуществления международных связей по сравнению с другими странами. Ее исключительный характер определяется конституционным принципом *in foro interno in foro externo*, то есть полного параллелизма в распределении полномочий между федерацией и ее субъектами во внутрисударственной и международной сферах. Другими словами, Конституция экстраполирует распределение полномочий между федерацией и сообществами, регионами, касающихся внутрисударственных вопросов, на распределение полномочий между ними по вопросам международного сотрудничества, включая заключение договоров с иностранными партнерами. При этом отсутствует иерархия между различными уровнями органов управления и нормами издаваемых ими правовых актов. На практике это означает, что законодательство, принимаемое сообществами, регионами, имеет одинаковый статус с законодательством, принимаемым на федеральном уровне. В результате все бельгийские правительства (федеральное и сообщества, регионов) в равной мере ответственны за содержание и решение внешнеполитических вопросов федерации. Если они не приходят к согласию, то это означает, что Бельгия не имеет выработанной позиции².

Этот принцип имеет далеко идущие последствия. Его непосредственным результатом является запрещение федеральному правительству заключать договоры, по вопросам, подпадающим под исключительную компетенцию сообществ, регионов.

В Бельгии принято различать три категории договоров: 1) договоры по вопросам, относящимся к ведению федерации, которые заключаются федеральным правительством; 2) договоры по вопросам, относящимся к ведению сообществ, регионов, которые заключаются их правительствами; 3) смешанные договоры, то есть заключаемые федерацией договоры, которые затрагивают полномочия не только федерации, но и исключительные полномочия ее составных частей – сообществ, регионов³.

² Criekemans D. The Foreign Policy and Diplomatic Representation of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia Compared // Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century. Ferran Requejo (ed). Barcelona. 2010. P. 47-49.

³ Paquin St. Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared // The Hague Journal of Diplomacy. 2010. Vol. 5. P. 185.

В Конституции Бельгии установлено, что правительствами сообществ, регионов в пределах своих полномочий заключаются договоры по вопросам, входящим в компетенцию их советов (§ 3 ст. 167). Это означает, что договоры по вопросам, входящим в исключительную компетенцию сообществ, регионов, не могут заключаться федеральным правительством.

В Бельгии заключение смешанных международных договоров, то есть договоров от имени федерации, которые затрагивают не только ее полномочия, но и исключительные полномочия ее составных частей – сообществ, регионов, осуществляется по специальной процедуре, установленной Соглашением о сотрудничестве между федерацией и сообществами, регионами 1994 г. Смешанные международные договоры подписываются представителем, уполномоченным как федерацией, так и сообществами, регионами, или представителем федерации совместно с представителями сообществ, регионов. Кроме того, они нуждаются до ратификации в согласии не только федерального парламента, но и советов сообществ, регионов.

В Германии если заключаемый федерацией международный договор затрагивает особое положение земли, то согласно п. 2 ст. 32 Основного закона она должна быть своевременно заслушана перед заключением договора. В соответствии с достигнутым между федерацией и землями в 1957 г. Соглашению Линдау федерация вправе заключать международные договоры по вопросам, полностью или частично входящим в компетенцию земель (например, по вопросам культуры), однако если такие договоры влекут за собой обязательства земель, то их согласие должно быть получено до заключения договоров. При этом федерация обеспечивает участие земель в подготовке таких договоров на возможно ранней стадии, но в любом случае до окончательного завершения работы над их текстами. Для помощи федеральным органам в выработке таких договоров функционирует Постоянная комиссия представителей земель по договорам⁴.

В Австрии если международный договор затрагивает собственную компетенцию земель или нуждается для своей реализации в принятии землями определенных мер, то согласно п. 3 ст. 10 Конституции землям должна быть предоставлена возможность выразить свою точку зрения до его заключения.

В Швейцарии позициям кантонов придается особое значение, если затрагивается их компетенция. В

⁴ Nagel K.-J. Foreign Policy: The Case of the German Länder // Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century. Ferran Requejo (ed). Barcelona. 2010. P. 124; Gunlicks A. The Länder and German federalism. Manchester University Press. 2003. P. 375.

этом случае кантоны привлекаются к участию в международных переговорах (ст. 55 Конституции). Кантоны приглашаются к выражению своей позиции при подготовке международных договоров, которые затрагивают их компетенцию или существенные интересы либо имеют важное экономическое, финансовое, культурное значение (ст. 147 Конституции). Непосредственное одобрение большинства кантонов необходимо, если международный договор предусматривает вступление в международную организацию коллективной безопасности или наднациональные сообщества (обязательный референдум). Проведение факультативного референдума оговорено в отношении международных договоров бессрочного характера и не устанавливающих возможность их прекращения, предусматривающих вступление в международную организацию, влекущих унификацию права на многосторонней основе. Кроме того, возможно вынесение на референдум и иных международных договоров (ст. 141 Конституции).

В России если международный договор затрагивает полномочия субъекта федерации, то задействуется координационный механизм, который позволяет органам субъекта федерации осуществить прямое влияние на внутригосударственные процедуры заключения договора. Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» (ст. 4) определяется порядок взаимодействия федеральных органов и органов субъектов в вопросах заключения международных договоров Российской Федерации, затрагивающих полномочия субъектов. При этом выделяются два вида международных договоров: договоры, затрагивающие вопросы, относящиеся к ведению субъекта, и договоры, затрагивающие полномочия субъекта по предметам совместного ведения федерации и субъектов. Для двух этих видов договоров предусматривается соответственно процедура согласования и консультационная процедура.

В соответствии с Конституцией (ст. 73) вне пределов ведения федерации и полномочий федерации по предметам совместного ведения федерации и субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти. Поэтому международный договор, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению субъекта, не может быть заключен федерацией без согласования с органами заинтересованного субъекта (п. 1 ст. 4 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»). Вызывает недоумение и противоречит этому Федеральному закону утверждение о недопустимости заключения федерацией международных договоров по вопросам, отнесенным к исключительно ведению субъектов.

Если же международный договор затрагивает полномочия субъекта по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции), то основные положения или проект договора направляются

федеральными органами органам заинтересованного субъекта. Поступившие предложения рассматриваются при подготовке проекта договора (п. 2 ст. 4 указанного Федерального закона). В сочетании с п. 5 ст. 9 указанного закона, предусматривающим представление предложений о заключении международных договоров, в том числе по согласованию с органами соответствующих субъектов, это означает, что все непосредственно затрагивающие интересы субъекта вопросы заключения договоров могут решаться только после проведения согласования или консультаций с ним.

Вместе с тем при заключении международных договоров, предусматривающих осуществление сотрудничества по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов (культура, спорт, здравоохранение, охрана природы и т.д.), но не затрагивающих непосредственно интересы какого-либо конкретного субъекта, консультации с субъектами не являются обязательными.

Таким образом, можно констатировать, что создан и функционирует механизм учета интересов субъектов при заключении федерацией международных договоров, затрагивающих полномочия ее субъектов⁵.

Ко второй группе отнесены федеративные государства, в которых участие субъектов федерации во внутригосударственных процедурах заключения федерацией международных договоров по вопросам, полностью или частично входящим в компетенцию субъектов, хотя и не является юридически обязательным, однако федеральное правительство осуществляет политику проведения консультаций с ними до заключения таких договоров.

В Канаде заключение международных договоров входит в исключительную компетенцию федеральной власти (ст. 132 Конституционного акта 1867 г.), и федеральное правительство обладает правом заключать международные договоры, в том числе по вопросам, отнесенным к ведению провинций и территорий. Из принятого в 1937 г. Судебным комитетом Тайного совета Великобритании, являвшимся в то время высшим апелляционным судом для Канады, решения по делу о выполнении Конвенций по трудовым вопросам (*Labour Conventions Case*) следовало, что заключение международных договоров (переговоры, подписание и ратификация) входит в компетенцию федерального правительства, а имплементация договоров (принятие законодательных мер, необходимых для придания его положениям действия во внутригосударственном праве) относится к компетенции федерации и провинций. Это решение ясно определяло, что полномочие феде-

⁵ Осминин Б.И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: [монография]. М., 2010. С. 100-102.

рального правительства заключать договоры автоматически не дает ему право имплементировать договор, если его объект подпадает под юрисдикцию провинций. Поэтому сотрудничество с провинциями становится неизбежным, если международным договором затрагиваются полномочия провинций.

Распределение законодательных полномочий между федерацией и провинциями установлено ст. 91 и 92 Конституционного акта 1867 г. Хотя согласие провинций официально не требуется для ратификации международных договоров, федеральное правительство осуществляет политику проведения консультаций с ними до заключения договоров, затрагивающих вопросы, относящиеся к юрисдикции провинций⁶.

Чтобы гарантировать выполнение своих договорных обязательств, в интересах федерального правительства не давать окончательное согласие на обязательность международного договора, если регулируемые им вопросы подпадают под юрисдикцию провинций, пока не будет получено их согласие имплементировать его. В этом смысле показателен пример Киотского протокола, который был ратифицирован Канадой в 2002 г. вопреки мнению провинций. Последующие попытки достичь согласия с провинциями по вопросу его имплементации провалились, и федеральное правительство было вынуждено выйти из Киотского протокола в 2011 г.⁷

Правительство Квебека, реализуя доктрину распространения компетенции провинций по внутригосударственным вопросам на компетенцию по вопросам внешних связей (*"Gérin-Lajoie doctrine"*), неоднократно выступало инициатором требования придать Квебеку (и другим провинциям Канады) более значимой роли в осуществлении международных связей. При этом исходило из того, что федеральные власти не могут связывать Квебек обязательствам по международному соглашению без его на то согласия⁸. В результате в 2002 г. Национальная ассамблея Квебека единогласно приняла закон, требующий одобрения Национальной ассамблеей всех принимаемых правительством Канады «важных международных обязательств», затрагивающих компетенцию Квебека⁹. При этом Национальная

ассамблея даже одобрила несколько международных соглашений, которые были заключены Канадой, несмотря на то, что они уже вступили в силу.

Консультации с провинциями проводятся федеральным правительством как по вопросам заключения международных договоров, так и по вопросам их имплементации. Такие консультации имеют неформальный характер и осуществляются в различных формах. Предложения о том, чтобы придать таким консультациям официальный и более предсказуемый характер, неоднократно высказывались специалистами¹⁰.

Однако, как отмечается в исследованиях, проведение консультаций совсем не означает, что федеральное правительство признает роль провинций в международных отношениях, поскольку действия, необходимые для заключения международных договоров, являются результатом дискреционных полномочий федерального правительства¹¹.

В Австралии, если предмет международного договора касается вопросов, входящих в компетенцию штатов и территорий, обычной практикой федерального правительства является проведение с их соответствующими органами неформальных консультаций до принятия решения о заключении договора. Такие консультации осуществляются в соответствии с принятыми в 1996 г. Принципами и процедурами проведения между федерацией и штатами (территориями) консультаций по договорам¹². Принципы и процедуры распространяются на международные договоры, которые затрагивают интересы штатов и территорий и имеет для них важное значение. Федеральные органы должны учитывать, насколько это практически возможно, мнения штатов и территорий как при определении переговорной позиции, так и при принятии решения о том, чтобы стать участником международного договора. Штаты и территории, в свою очередь, ответственны за своевременное направление федеральным органам своей официальной позиции.

Третью группу составляют федеративные государства, в которых заключение федерацией международных договоров не требует участия субъектов федерации, даже если договор касается вопросов, отнесенных к компетенции субъектов, и соответствующие контакты осуществляются по причинам политического, а не правового характера.

Так, в Индии заключение договоров и соглашений с иностранными государствами отнесено Конституцией к компетенции федерации (ст. 73 и 246 Конститу-

⁶ Barnett L. Canada's Approach to the Treaty-Making Process. Library of Parliament. 2012. P. 6.

⁷ Morrissette F. Provincial Involvement in International Treaty Making: The European Union as a Possible Model // Queen Law Journal. 2012. Vol. 37. P. 592.

⁸ Cyr H. Canadian Federalism and a Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work. Brussels, P.I.E/Peter Lang. 2009. P. 20-21.

⁹ An Act to amend the Act respecting the Ministère des Relations internationales and other legislative provisions. 2nd Session, 36th Legislature. Quebec. 2002.

¹⁰ Morrissette F. Op. cit. P. 597.

¹¹ Paquin St. Op. cit. P. 184.

¹² Principles and Procedures for Commonwealth – State – Territory Consultation on Treaties. 14 June 1996.

ции и перечень I приложения седьмого). Конституция не содержит требования согласования или консультаций со штатами заключения международных договоров, в том числе по вопросам, отнесенным к компетенции штатов.

В Конституции Нигерии не содержится требование получения федеральным правительством согласия штатов на заключение федерацией международных договоров, затрагивающих их компетенцию. Предварительные консультации могли бы позволить избежать задержек при принятии имплементационного законодательства, тем более что международные договоры автоматически не инкорпорируются в законодательство Нигерии и нуждаются в принятии законодательства для придания им действия во внутригосударственной сфере. Однако нигерийские авторы высказывают сомнения в целесообразности привлечения штатов к участию в переговорах и внутригосударственных процедурах принятия федерацией международных договорных обязательств, так как это может, по их мнению, привести к перераспределению функций в пользу правительств штатов и снижению роли федерального правительства в заключении договоров¹³.

В США все полномочия по заключению договоров и исполнительных соглашений с иностранными государствами и международными организациями принадлежат федерации.

Поскольку штаты не имеют полномочий проводить переговоры о заключении международных соглашений и заключать их, федеральное правительство не обязано консультироваться со штатами или получать их согласие до переговоров о заключении международных соглашений или после них. Однако федеральное правительство просит штат высказать свое мнение о переговорах и (или) заключении договора или исполнительного соглашения в том случае, если оно считает, что обстоятельства обуславливают необходимость консультаций, то есть если предмет договора или исполнительного соглашения может непосредственно влиять на деятельность, которая затрагивает определенный штат или штаты¹⁴. Таким образом, контакты могут осуществляться по причинам политического, а не правового характера.

Особенности реализации международных договорных обязательств в федеративных государствах.

Как следует из ст. 29 («Территориальная сфера применения договоров») Венской конвенции о праве

международных договоров, «если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом, то договор обязателен для каждого участника в отношении всей его территории». Таким образом, международный договор, если в нем не предусмотрено иное, распространяется на всю территорию государства-участника независимо от того, унитарное оно или федеративное¹⁵.

В федеративных государствах в силу распределения полномочий между федерацией и входящими в ее состав субъектами могут возникать дополнительные проблемы, связанные с реализацией во внутригосударственной сфере международных договоров по вопросам, полностью или частично относящимся к ведению субъектов. Если для их осуществления в национальной правовой системе требуется издание законодательства субъектами федерации, то соответствующие меры должны быть приняты на уровне субъектов.

Необходимо иметь в виду, что поведение местных органов власти квалифицируется как деяние государства, которое несет ответственность в случае, если это поведение нарушает международные договорные обязательства государства. Иными словами, если субъект федерации не принимает входящие в сферу его собственной компетенции меры, которые необходимы для реализации заключенного федеративным государством международного договора по вопросам, полностью или частично относящимся к ведению субъектов, то ответственность за нарушение международных договорных обязательств несет федеративное государство. Некоторые исследователи, ссылаясь на решение Международного Суда, определившего в 1999 г. в деле *LaGrand Case*, что «губернатор Аризоны обязан действовать в соответствии с международными обязательствами Соединенных Штатов», видят новую тенденцию в том, что международные судебные органы стали в большей степени учитывать реальности федеративных государств и положение их составных частей¹⁶.

В Индии парламент федерации обладает широкими полномочиями в имплементации международных договоров. Согласно ст. 253 Конституции он вправе издать любой закон в отношении всей территории страны или любой ее части для придания действия международному договору во внутригосударственной сфере. Итак, парламент Индии может вторгаться в сферу ком-

¹³ Olutoyin B. *Treaty Making and its Application under Nigerian Law: Journey So Far // International Journal of Business and Management Invention*. 2014. Vol. 3. P. 15.

¹⁴ Letter of Duncan B. Hollis, Attorney-Adviser, Office of Treaty Affairs. U.S. Department of State to Nicolas Dimic, First Secretary, Embassy of Canada. January 13, 2000.

¹⁵ Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / Сост. и автор комментариев А.Н. Талалаев. М., 1997. С. 73.

¹⁶ Wouters J. and De Smet L. *The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations – The Case of Belgium*. Institute for International Law. K. U. Leuven. 2001. P. 29.

петенции штатов, если это необходимо для реализации международных договорных обязательств¹⁷.

Что касается Нигерии, то издание имплементирующего договор законодательства, если оно касается вопросов, не отнесенных к исключительной компетенции федерации, не может быть осуществлено, пока такое законодательство не получит одобрения законодательных собраний большинства штатов (п. 3 ст. 12 Конституции).

В Австрии положение, направленное на обеспечение выполнения международных договорных обязательств федерации в сфере собственной компетенции земель, содержится в п. 4 ст. 16 Конституции. Земли обязаны принимать входящие в сферу их собственной компетенции меры, необходимые для выполнения международных договоров; если земля своевременно не выполняет эту обязанность, то компетенция по принятию таких мер, в частности, издание необходимых законов, переходит к федерации. После того, как необходимые меры будут приняты землей, изданный федерацией в связи с этим закон или постановление утрачивают силу. Кроме того, согласно п. 1 ст. 16 Конституции при выполнении международных договоров федерация обладает правом надзора по вопросам, входящим в сферу собственной компетенции земель. При этом в отношении земель федерации принадлежат те же права, какими она обладает по вопросам непрямого федерального управления.

В Германии в соответствии с принципом «федеральной лояльности» земли связаны международными договорами федерации и должны принимать все необходимые меры для их применения. Если же земля не выполняет международные договорные обязательства федерации, то федерация, сославшись на нарушение конституционного принципа «федеральной лояльности», может обратиться в суд. Наличие такого нарушения должно быть установлено непосредственно в решении национального суда. Кроме того, в п. 1 ст. 37 Основного закона установлено, что если земля не выполняет возложенных на нее федеральных обязанностей, то федеральное правительство может – с согласия Бундесрата – принять необходимые меры, чтобы в порядке федерального принуждения побудить землю к выполнению своих обязанностей¹⁸.

В Бельгии проблема выполнения международных договорных обязательств возникает в том случае, когда сообщество, регион не обеспечивает соблюдение сме-

шанного международного договора, т.е. заключенного федерацией договора, затрагивающего полномочия не только федерации, но и компетенцию сообществ, регионов. С тем чтобы гарантировать соблюдение международных или наднациональных обязательств, Конституция (ст. 169) предусматривает «право замещения» (“droit de substitution”). В соответствии с этим правом федеральная законодательная и федеральная исполнительная власть могут временно замещать соответственно законодательную и исполнительную власть сообщества, региона, нарушающего международные или наднациональные обязательства Бельгии.

Так, если сообщество, регион должны принять закон, то замещение осуществляется путем издания федерального закона, если же в сообществе, регионе требуется принять исполнительный декрет, то замещение осуществляется через издание королевского декрета. Механизм замещения может быть использован только после того, как международным или наднациональным судом будет вынесено решение о нарушении Бельгией принятых международных или наднациональных обязательств. Сообщество, регион должны быть привлечены к процедурам урегулирования спора, в том числе в суде. Федеральные органы должны уведомить сообщество, регион за три месяца до принятия мер по замещению. Действие предпринятых федерацией мер по замещению прекращается после выполнения сообществом, регионом постановления суда¹⁹.

В Швейцарии согласно Конституции (ст. 5) соблюдение конфедерацией и кантонами международного права является одним из принципов государственной деятельности. В случае непринятия кантонами мер по реализации международных договорных обязательств по вопросам, затрагивающим их компетенцию, органы конфедерации принимают ответственность на себя. При этом предусматривается возмещение расходов кантонами, нарушившими международные обязательства²⁰.

В России согласно ст. 72 (п. «о» ч. 1) Конституции выполнение международных договоров находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Органы государственной власти соответствующих субъектов обеспечивают выполнение международных договоров в пределах своих полномочий (п. 3 ст. 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»). Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполни-

¹⁷ Franck T. and Thiruvengadam A. International Law and Constitution-Making // *Chines Journal of International Law*. 2003. P. 485.

¹⁸ Skoutaris N. Comparing the Subnational Constitutional Space of the European Sub-State Entities in the Area of Foreign Affairs // *Perspectives on Federalism*. 2012. Vol. 4. P. 253.

¹⁹ Scoutaris N. Op. cit. P. 253-254; Wouters J. and De Smet L. Op. cit. P. 27.

²⁰ Polaschek M. Implementation of International and Supranational Law by Sub-national Units // *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*. Edited by Blindenbacher R. and Koller A. McGill-Queen's University Press. 2003. P. 175.

тельной власти субъектов в случае противоречия этих актов международным обязательствам Российской Федерации до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции). По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов (ч. 2 ст. 76 Конституции), т.е. субъекты правомочны осуществлять определенные полномочия на основе и в развитие федеральных нормативных актов. В связи с этим можно сделать вывод о том, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов, принимаемые в соответствии со ст. 76 Конституции, определяющей порядок взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения, не могут противоречить международным договорам Российской Федерации и, следовательно, не могут воспрепятствовать реализации международных договорных обязательств Российской Федерации в национальной правовой системе.

Поскольку выполнение всех международных договоров Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, даже в том случае, если заключенный международный договор Российской Федерации затрагивает вопросы, относящиеся к ведению субъекта, и нуждается для своей реализации в принятии законов и иных нормативных правовых актов субъекта, эти законы и иные нормативные правовые акты субъекта не могут нарушать международные договорные обязательства Российской Федерации, а возможности координации выполнения такого договора принадлежат Российской Федерации. В связи с этим нельзя согласиться с утверждением, что ст. 4 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» не соответствует Конституции Российской Федерации²¹.

Приоритетное применение международных договоров Российской Федерации по отношению к законам, предусмотренное ч. 4 ст. 15 Конституции, распространяется на все виды законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации, в том числе на законы и иные нормативные правовые акты ее субъектов. Поэтому если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом или иным правовым актом субъекта, то применяются правила международного договора. В случае невыполнения субъектом обязательств, вытекающих из международного договора Российской Федерации, международную ответственность будет нести Российская Федерация.

Для практики Канады характерно обеспечение принятия законодательства (как федерального, так и на уровне провинций), необходимого для реализации международных договорных обязательств в национальном праве, до того, как федеральное правительство выразит в международном плане согласие на обязательность договора.

Правительством Канады должны быть получены гарантии органов провинций, что они в состоянии согласно своим законам и правилам выполнять договорные обязательства по вопросам, входящим в их компетенцию. Поэтому федеральное правительство не ратифицирует международные договоры по вопросам, подпадающим под законодательную компетенцию провинций, пока там не будут изданы необходимые для имплементации договоров законы²².

В Канаде ответственность за имплементацию международных договоров разделена согласно конституционному распределению полномочий между двумя уровнями: федеральным правительством и правительствами провинций (правительства территорий с точки зрения права подпадают под юрисдикцию федерального правительства, а на практике рассматриваются как подобные правительствам провинций)²³.

В результате международные договоры, которые подпадают под ответственность федерации с точки зрения их предмета, должны быть имплементированы путем принятия федерального законодательства, в то время как договоры, подпадающие под ответственность провинций, должны быть имплементированы законодательством провинций. Именно такой подход определен упомянутым решением по делу о Конвенциях по трудовым вопросам (*Labour Conventions Case*). В силу распределения полномочий между федерацией и провинциями реализация во внутригосударственной сфере международных договоров по вопросам, полностью или частично относящимся к юрисдикции провинций, не может быть осуществлена федеральными органами. Федеральное правительство не может принудить провинции к имплементации таких международных договоров. Если для их реализации в национальной правовой системе требуется изменение законодательства провинций, то соответствующие меры законодательного или административного характера должны быть предприняты на уровне провинций.

В ряде случаев клаузула о федеративном государстве (*federal state clause*), включенная в многосторонний договор, позволяет Канаде стать его участником,

²¹ Марочкин С. Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации: монография. М., 2011. С. 111.

²² Morrissette F. Op. cit. P. 593.

²³ Harrington J. Canadian Treaty Practice and the Disabilities Convention // House of Commons. 2010. Vol. 42. P. 63.

сделав при необходимости заявление, что применение договора будет ограничено только определенными провинциями. Такое заявление может время от времени изменяться, распространяя применение договора на другие провинции.

В Австралии до того, как она станет участником международного договора, затрагивающего интересы штатов и территорий и имеющего для них важное значение, федеральными органами и органами штатов и территорий в соответствии с Принципами и процедурами проведения между федерацией и штатами (территориями) консультаций по договорам, принятыми в 1996 г., проводятся консультации, с тем чтобы обеспечить согласованность методов, посредством которых будут реализовываться принимаемые обязательства²⁴.

Полномочия федерации в осуществлении внешних сношений настолько широко истолкованы Верховным судом в деле *Commonwealth v. Tasmania* (1983), что позволяют федерации принимать законы, имплементирующие международные договоры, даже если эти законы регулируют вопросы, не отнесенные Конституцией к законодательным полномочиям федерального парламента при отсутствии договора. Если договор является действительным, а законодательство необходимо и предназначено для имплементации договора, то такое законодательство также является юридически действительным. Важно подчеркнуть, что согласно ст. 109 Конституции Австралии законодательство федерации, в том числе в сфере внешних сношений, имеет приоритет перед противоречащим законодательством штатов и территорий²⁵.

Еще в 1920 г. в решении по делу *Missouri v. Holland* Верховный суд США постановил, что Конгресс имеет право принимать закон, имплементирующий международный договор, даже если этот закон не подпадает под законодательные полномочия Конгресса при отсутствии договора. Такая постановка вопроса позволяет сделать два вывода. Во-первых, органы, участвующие в заключении договора, имеют конституционные полномочия заключать договоры по вопросам, выходящим за пределы перечисленных в Конституции исключительных полномочий Конгресса. Во-вторых, если органы, уполномоченные заключать договоры, заключают такой договор, и он является несомоисполнимым, то Конгресс вправе принимать законы, которые являются необходимыми и надлежащими для его осуществления.

Хотя, казалось бы, вопросы полномочий федерального правительства по заключению международных

договоров и полномочий Конгресса по принятию законодательства для их имплементации решены в постановлении по делу *Missouri v. Holland*, однако ничем не ограниченная сфера таких полномочий и возможное вторжение в области, традиционно относящиеся к компетенции штатов, были предметом постоянных дискуссий. Так, в 2005 г. профессор Н. Розенкранц выступил инициатором пересмотра правовых позиций, выраженных в решении по делу *Missouri v. Holland*. По его мнению, такие позиции должны быть пересмотрены, так как полномочие издавать все необходимые законы позволяют Конгрессу принимать законодательство только для заключения, а не для имплементации договоров. «Наиболее важным положением в наиболее важном деле по вопросам конституционного права о внешних сношениях, — пишет он, — является следующее: “Если договор является действительным, то не может быть сомнения в действительности имплементирующего его статута согласно разд. 8 ст. I Конституции как необходимого и надлежащего средства осуществления полномочий правительства”. Это положение является ошибочным и должно быть отвергнуто»²⁶. Н. Розенкранц исходит из того, что «Договоры могут сделать многое. Но вот что они не могут, так это расширять законодательные полномочия Конгресса»²⁷.

Ожидалось, что вопросы распределения полномочий между федерацией и штатами по заключению и имплементации международных договоров (в том числе с учетом предложения Н. Розенкранца о пересмотре правовых позиций, выраженных в деле *Missouri v. Holland*) будут рассмотрены Верховным судом США в деле *Bond v. United States*²⁸.

В целях выполнения Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. Конгресс принял Имплементационный акт 1998 г. по Конвенции о запрещении химического оружия (*Chemical Weapons Convention Implementation Act of 1998*)²⁹. Этот Акт запрещает любым лицам преднамеренно «владеть химическим оружием или использовать его» и предусматривает уголовную ответственность за незаконную деятельность (§ 229). В Имплементационном акте, как и в самой Конвенции, термины «химическое оружие» и «токсичные химикаты» определены достаточно широко.

²⁴ Principles and Procedures for Commonwealth – State – Territory Consultation on treaties. 14 June 1996. Para. 7.1.

²⁵ Treaties. Policy & Procedures Manual. Tasmanian Government. Department of Premier and Cabinet. 2014. P. 7.

²⁶ Rosenkranz N. Executing the Treaty Powers // Harvard Law Review. 2005. Vol. 118. P. 1868.

²⁷ Rosenkranz N. Op. cit. P. 1938.

²⁸ Galbraith J. Congress's Treaty-Implementing Power in Historical Practice // William & Mary Law Review. 2014. Vol. 56. P. 71-72.

²⁹ Public Law 105-277.

Микробиолог К. Бонд была обвинена в нарушении § 229 Имплементационного акта, так как попыталась – путем нанесения токсичных химикатов на автомобиль, почтовый ящик и дверную ручку – причинить по причине ревности вред своей подруге. К. Бонд отвергла обвинение в преднамеренном использовании химического оружия на том основании, что Имплементационный акт нарушает поправку X к Конституции США. В ней предусматривается, что полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам Конституцией и которые не запрещены ею отдельным штатам, сохраняются соответственно за штатами либо за народом. Федеральное правительство, основываясь на решении Верховного суда *Missouri v. Holland*, полагало, что поправка X не препятствует уголовному преследованию К. Бонд, так как Конгресс имеет право издавать законы, необходимые для осуществления полномочий заключать международные договоры.

В своем решении по делу *Bond v. United States* (2014)³⁰ Верховный суд США постановил, что Имплементационный акт не был предназначен для того, чтобы криминализовать такие деяния ограниченного характера, как попытка К. Бонд нанести вред своей подруге путем использования химических веществ. «Глобальная необходимость предотвратить химическую войну, – отмечается в решении Верховного суда – не означает, что федеральное правительство должно заглядывать в кухонный буфет или рассматривать нападение ограниченного характера с химическими веществами как размещение химического оружия»³¹. Суд исходил из того, что Конгресс не имел намерения принимать законодательство в сфере, традиционно относящейся к компетенции штатов. По мнению Суда, если Конгресс действительно намерен был охватить вопросы местного характера, то он должен был ясно заявить об этом.

Верховный суд отметил, что в пункте 1 ст.VII Конвенции устанавливается, что каждое государство-участник выполняет свои обязательства по Конвенции «в соответствии со своими конституционными проце-

дурами». «Если § 229 распространялся бы на действия К. Бонд, – указал Суд, – то это означало бы радикальный отход от конституционного устройства и серьезное перераспределение полномочий между федеральным правительством и штатами по вопросам уголовно-правовой ответственности. При отсутствии ясно выраженного заявления о цели такого перераспределения нельзя предположить, что Конгресс уполномочен на такое явное вторжение в традиционные полномочия штатов»³².

Поскольку Конвенция является несамоисполнимой и нуждается в принятии государствами-участниками имплементационных мер «в соответствии со своими конституционными процедурами», Суд сосредоточил свое внимание только на анализе и толковании федерального уголовного права.

В решении по делу *Bond v. United States* Верховный суд США не стал рассматривать вопросы о рамках полномочий по заключению международных договоров и о том, ограничивают ли установленные Конституцией пределы полномочий федерации право Конгресса имплементировать международные договоры. Суд сослался на принцип, согласно которому суд не рассматривает вопросы конституционного права, если имеется иное основание, опираясь на которое можно решить данное дело.

По мнению К. Брэдли, несмотря на такой подход, решение по делу *Bond v. United States* является важным, так как в нем подчеркивается, что основанное на принципах федерализма требование ясного заявления, которое первоначально было выработано в отношении законодательства исключительно по внутригосударственным вопросам, применяется к и законодательству, имплементирующему международный договор. В целом это свидетельствует также о том (что и было продемонстрировано в более ранних решениях, таких как *Medellin v. Texas*), что Верховный суд будет внимательно относиться к принципам федерализма в вопросах, касающихся внешних сношений³³.

Библиографический список:

1. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / Сост. и автор комментариев А.Н. Талалаев. М., 1997. С. 73.
2. Марочкин С. Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации: монография. М., 2011.
3. Осминин Б.И. Заключение и имплементация международных договоров и внутригосударственное право: [монография]. М., 2010.
4. Осминин Б.И. Разрешение коллизий между внутригосударственным правом и международными договорами // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 1. С. 114-123.
5. Осминин Б.И. Реализация международных договорных обязательств в национальной правовой системе США // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 5. С. 65-75.

³⁰ Bond v. United States. 572 U.S. (2014).

³¹ Bond v. United States. P. 20-21.

³² Bond v. United States. P. 21.

³³ Bradley C. Bond, Clear Statement Requirements, and Political Process // AJIL Unbound. June 3, 2014. P. 1.

6. Тиунов О.И. Реализация международных договоров Российской Федерации: наука, практика, эффективность // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 2. С. 198-207.
7. An Act to amend the Act respecting the Minister of Foreign Affairs and other legislative provisions. 2nd Session, 36th Legislature. Quebec. 2002.
8. Barnett L. Canada's Approach to the Treaty-Making Process. Library of Parliament. 2012.
9. Bond v. United States. 572 U.S. (2014).
10. Bradley C. Bond, Clear Statement Requirements, and Political Process // AJIL Unbound. June 3, 2014.
11. Crikemans D. The Foreign Policy and Diplomatic Representation of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia Compared // Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century. Ferran Requejo (ed). Barcelona. 2010.
12. Cyr H. Canadian Federalism and a Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work. Brussels, P.I.E/Peter Lang. 2009.
13. Franck T. and Thiruvengadam A. International Law and Constitution-Making // Chinese Journal of International Law. 2003.
14. Galbraith J. Congress's Treaty-Implementing Power in Historical Practice // William & Mary Law Review. 2014. Vol. 56. P. 71-72.
15. Gunlicks A. The American and German federalism. Manchester University Press. 2003.
16. Harrington J. Canadian Treaty Practice and the Disabilities Convention // House of Commons. 2010. Vol. 42.
17. Letter of Duncan B. Hollis, Attorney-Adviser, Office of Treaty Affairs. U.S. Department of State to Nicolas Dimic, First Secretary. Embassy of Canada. January 13, 2000.
18. Morrisette F. Provincial Involvement in International Treaty Making: The European Union as a Possible Model // Queen Law Journal. 2012. Vol. 37.
19. Nagel K-J. Foreign Policy: The Case of the German Länder // Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of 21st Century. Ferran Requejo (ed). Barcelona. 2010.
20. Olutoyin B. Treaty Making and its Application under Nigerian Law: Journey So Far // International Journal of Business and Management Invention. 2014. Vol. 3.
21. Paquin St. Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared // The Hague Journal of Diplomacy. 2010. Vol. 5.
22. Polaschek M. Implementation of International and Supra-national Law by Sub-national Units // Federalism in a Changing World: Learning from Each Other. Edited by Blindenbacher R. and Koller A. McGill-Queen's University Press. 2003.
23. Principles and Procedures for Commonwealth – State – Territory Consultation on Treaties. 14 June 1996.
24. Rosenkranz N. Executing the Treaty Powers // Harvard Law Review. 2005. Vol. 118.
25. Skoutaris N. Comparing the Subnational Constitutional Space of the European Sub-State Entities in the Area of Foreign Affairs // Perspectives on Federalism. 2012. Vol. 4.
26. Treaties. Policy & Procedures Manual. Tasmanian Government. Department of Premier and Cabinet. 2014.
27. Wouters J. and De Smet L. The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations-The Case of Belgium. Institute for International Law. K. U. Leuven. 2001.

References (transliteration):

1. Venskaya konventsiya o prave mezhdunarodnykh dogovorov. Kommentarij / Sost. i avtor kommentariev A.N. Talalaev. M., 1997. S. 73.
2. Marochkin S. YU. Dejstvie i realizatsiya norm mezhdunarodnogo prava v pravovoj sisteme Rossijskoj Federatsii: monografiya. M., 2011.
3. Osminin B.I. Zaklyuchenie i implementatsiya mezhdunarodnykh dogovorov i vnutrigosudarstvennoe pravo: [monografiya]. M., 2010.
4. Osminin B.I. Razreshenie kollizij mezhdru vnutrigosudarstvennym pravom i mezhdunarodnymi dogovorami // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2013. № 1. S. 114-123.
5. Osminin B.I. Realizatsiya mezhdunarodnykh dogovornykh obyazatel'stv v natsional'noj pravovoj sisteme SSHA // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2011. № 5. S. 65-75.
6. Tiunov O.I. Realizatsiya mezhdunarodnykh dogovorov Rossijskoj Federatsii: nauka, praktika, ehffektivnost' // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2013. № 2. S. 198-207.