

Ю.А. Разумов

МЕТОДЫ И СПОСОБЫ НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья обобщает вопрос о базовых элементах механизма национально-правовой имплементации: автором рассматриваются существующие методы и способы национально-правовой имплементации в законодательство Российской Федерации; раскрывается их отличие друг от друга. Обозначается авторская позиция о том, какие из них наиболее приемлемы для Российской Федерации. Понимание способов и методов национально-правовой имплементации располагает к более качественной реализации норм международного права в национальном законодательстве.

Ключевые слова: Международное право, международное право, национальное право, имплементация, способы, методы, внутригосударственное право, правотворчество, отсылка, реализация

Глобализация оказывает существенное влияние на всю правовую сферу в целом и на национальную систему законодательства в частности. В первую очередь, это проявляется в том, что в глобализирующемся мире современное право приобретает новую сущность. Оно больше не является неким регулятором, ограниченным рамками национальных границ и устоявшихся подходов к его пониманию. Право трансформируется в национально-международное образование, в полной мере воплощающее в себе глобальную взаимозависимость и стремление к интернациональной интеграции и гармонизации, что является вектором развития современного права в рамках глобализации.

С правовой точки зрения влияние глобализации выражается в активном взаимодействии международного и внутригосударственного права. Общий процесс так называемого «вплетения» международных норм в национальное законодательство принято называть имплементацией.

Переоценить значение процесса имплементации невозможно, так как он включает в себя не просто процесс нормативного апробирования норм международного права, но также сводится к самому главному – фактической реализации международных обязательств на внутригосударственном уровне. От степени его реализации зависит не только статус государства как ста-

бильного международного партнера, но и степень обеспечения и защиты прав и законных интересов человека, развитие и повышение уровня системы материального и процессуального права.

Национально-правовая имплементация как процесс реализации норм международного права происходит в соответствии с определёнными механизмами. Для её осуществления существуют определенные способы и методы.

В первую очередь необходимо разобраться, что можно считать способом, а что – методом. Так, согласно «Толковому словарю русского языка», данные понятия равнозначны: «Способ – это тот или иной порядок, образ действий, метод в исполнении какой-нибудь работы, в достижении какой-нибудь цели»¹. В то же время, в словаре В.Даль читаем: «Метод – способ, порядок, основания; принятый путь для хода, достижения чего-либо, в виде общих правил»². На наш взгляд, метод в большей степени представляет собой определённый алгоритм, а способ – какой-либо набор действий по реализации этого алгоритма. Один и тот же алгоритм может быть реализован

¹ Толковый словарь русского языка: В 4 т./ Под ред. Д.Н. Ушакова. — М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940

² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – Спб., 1863-1866

несколькими различными последовательностями действий (способами). Применительно к национально-правовой имплементации способами выступают отсылка, трансформация или инкорпорация, методами, в свою очередь, – внутригосударственное правотворчество, инкорпорационная отсылка и толкование правовых норм³. Рассмотрим данные категории более подробно.

Существует не так много способов национально-правовой имплементации, однако взгляды учёных на то, какие из них применимы для Российской Федерации, особенно в определённой сфере внутригосударственных отношений, разнятся.

Так, по мнению Б.Л. Зимненко, в рамках правовой системы России существуют две формы согласования международного и внутригосударственного права: отсылка и инкорпорация⁴. Ю.В. Трунцевский и А.А. Цветков, говоря о способах инкорпорации, называют рецепцию и отсылку. Под рецепцией они понимают заимствование и приспособление данным обществом социальных форм, возникших в другой стране, другой правовой системе. Мы придерживаемся точки зрения данных ученых, что этот универсальный способ применяется для обозначения точного воспроизведения во внутригосударственных правовых актах формулировок международно-правовых актов путем принятия государством норм национального права, направленных на выполнение предписаний международного права, исполнение своих международных обязательств⁵.

С.В. Черниченко выделял один способ национально-правовой имплементации – трансформацию, разделяя данный процесс на три вида: инкорпорацию, легитимацию и отсылку. Сущность трансформации, по его мнению, заключается в приведении государством своего внутреннего права в соответствии с международным, с целью

обеспечения выполнения предписаний, запретов и дозволений, установленных последним⁶. Исходя из предположений исследователя, инкорпорация представляет собой формальное включение норм международного договора во внутреннее право государства посредством «включения» самого договора в его законодательство.

Понятие «легитимация» С.В.Черниченко трактовал как принятие особого внутригосударственного акта с целью обеспечения государством норм международного права. Именно посредством легитимации осуществляется трансформация общепризнанных принципов и норм международного права, источником которых является международный обычай, так как инкорпорация используется исключительно в отношении международных договоров. Таким образом, легитимация представляет собой обычный процесс принятия внутригосударственного акта того или иного уровня. Соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый в порядке легитимации, нормативный или индивидуальный, выступает одновременно как трансформационный акт.

«Отсылка», по мнению С.В.Черниченко, – это использование согласно предписанию внутригосударственного права для урегулирования каких-либо внутригосударственных отношений, правил, установленных международными договорами, обычаями. Отсылка составляет содержание трансформационной нормы, согласно которой правила и установки, являющиеся международно-правовыми, в определённых случаях начинают рассматриваться и как внутригосударственные. Внутренне право государства обогащается новыми нормами, а законодательство остаётся без изменений⁷.

Л.П. Ануфриева придерживалась аналогичной точки зрения в отношении термина «трансформация». На её взгляд, данный термин носит условный характер, так как в действительности нормы международного права не утрачивают присущей им правовой природы. Никакого «прев-

³ Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.10 Москва, 2006

⁴ Трунцевский Ю.В., Цветков А.А. Способы инкорпорации международно-правовых норм в российской уголовно-правовой системе // Международное публичное и частное право. – 2005. – № 2.

⁵ Там же.

⁶ Черниченко С.В. Теория международного права: в 2 т. Т. 1: Современные теоретические проблемы. М., 1999. С. 148.

⁷ Черниченко С.В. Теория международного права: в 2 т. Т. 1: Современные теоретические проблемы. М., 1999. С. 150.

ращения» одних норм в другие не происходит, и произойти не может⁸.

Нормы международного права, ставшие для государства обязательными, в процессе правотворчества должны быть учтены этим государством. Если положения национального права противоречат положениям международного, то государство обязано принять соответствующие меры для устранения противоречия. Нельзя забывать и о том, что нормы международного права, ставшие частью правовой системы, также могут способствовать восполнению пробелов в сфере внутригосударственного правового регулирования.

Рассматривая далее вопрос о способах национально-правовой имплементации, необходимо отметить, что трансформация затрагивает две правовые системы: международную и внутригосударственную. Нормы, заложенные в этих системах, отличаются по способу создания, кругу регулируемых отношений, по субъектам. Это, в свою очередь, является серьезным барьером, который не позволяет ни при каких условиях трансформироваться норме международного права во внутригосударственную правовую норму, даже если законодатель пожелает сделать это.

Так, немецкий ученый XIX века Г. Трипель в связи с этим заявлял, что внутригосударственное право всесильно. Однако поскольку международное право регулирует отношения между государствами, а внутригосударственное – другие отношения, то государственное право не может без трансформации превратить международное право во внутригосударственное. «Нет необходимости переводить нормы одной системы права в другую, нужно только то, чтобы они содействовали, а не противодействовали одна другой в функционировании»⁹.

Р.А. Мюллерсон, относя национально-правовую имплементацию именно к процессу помощи национального права реализации норм международного права, выделяет два способа её осуществления: отсылка и инкорпорация.

Отсылка имеет место в том случае, когда государство включает в свое законодательство норму, отсылающую к нормам международного права, в силу чего последние могут действовать внутри страны, регулировать отношения между субъектами национального права. Автор подчёркивает, что отсылка не трансформирует нормы одной правовой системы в нормы другой системы или отрасли, а санкционирует применение норм отсылаемой системы в сфере действия отсылающей системы. Говоря о инкорпорации, Р.А. Мюллерсон говорил, что данный способ происходит тогда, когда во исполнение положений международного права издаются нормы национального права. Результатом осуществления инкорпорации является реальное изменение законодательства конкретного государства. Инкорпорация применима к тем нормам международного права, которые сформулированы недостаточно четко и ясно для регулирования отношений с участием субъектов национальной правовой системы¹⁰.

Проведя анализ некоторых доктринальных позиций, сложившихся при рассмотрении вопроса о наименовании процесса взаимодействия международного и внутригосударственного права в определённой сфере отношений и о выборе наиболее оптимальных способов для осуществления данного процесса, мы соглашаемся с точкой зрения Р.А. Мюллерсона. Нам представляется, что именно термин «национально-правовая имплементация» в наибольшей степени соответствует сущности данного явления.

Процесс национально-правовой имплементации охватывает как процесс внутригосударственного правотворчества, так и реализацию положений норм международного права в иных формах.

Не меньшего внимания заслуживает также вопрос о методах, с помощью которых государством осуществляется национально-правовая имплементация.

Так, Б.Л. Зимненко, О.А. Пугинак методам национально-правовой имплементации отне-

⁸ Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М.: Спарк, 2002, С. 345.

⁹ Гавардевский А.С. Имплементация норм международного права. Киев: Вища школа, 1980, С 231, 246.

¹⁰ Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М.: Международные отношения, 1982, С. 59, 61, 69, 70, 74.

сли внутригосударственное правотворчество, инкорпорационную отсылку, толкование правовых норм¹¹.

Посредством внутригосударственного правотворчества государственные органы при осуществлении своих международно-правовых обязательств издают внутригосударственные нормативные правовые акты, посредством издания которых изменяется или дополняется законодательство.

В соответствии со статьей 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», принимать меры по надлежащей реализации договорных норм международного права обязаны Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В пункте 2 статьи 32 того же Федерального закона говорится, что «Федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление прав Российской Стороны, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими участниками договоров и их обязательств». Это положение относится и к Федеральной службе безопасности Российской Федерации, являющейся федеральным органом исполнительной власти.

Итак, внутригосударственное правотворчество – это деятельность государства с целью обеспечения реализации норм международного права, путём принятия государством национальных правовых норм, регулирующих сферу отношений, определённую нормой международного права.

Как утверждал Б.Л. Зимненко, обычное правотворчество государства практически ничем не отличается от правотворчества, осуществляемого с целью реализации международно-правовых

положений. Юридическое действие нормативных правовых актов, принятых с целью реализации международных обязательств государства в сфере внутригосударственных отношений, не зависит от источника международного права, предусматривающего соответствующее обязательство, во исполнение которого и был принят внутригосударственный нормативный правовой акт¹².

Примером можно считать статью 356 УК Российской Федерации (Применение запрещённых средств и методов ведения войны). Если в сфере межгосударственных отношений прекратят действие определённые международные договоры, запрещающие использование в вооружённом конфликте определённые средства и методы, то данное обстоятельство не приведёт к автоматическому прекращению действия данной статьи. Она продолжит действовать. В соответствии с данной статьёй невозможно привлечь лицо к уголовной ответственности за «применение в вооружённом конфликте средств и методов, запрещённых международным договором». Правильнее сказать, что статья будет действовать, но не сможет применяться, так как наличие международных договоров является юридическим фактом. При этом в данном случае лицо независимо от наличия норм международного права может быть привлечено к уголовной ответственности за жестокое обращение с военнопленными или гражданским населением, разграбление национального имущества и т.д. За данные действия уголовная ответственность наступает независимо от наличия или отсутствия правовых обязательств России.

В процессе внутригосударственного правотворчества законодатель, формируя систему права страны, вправе использовать те же положения, что закреплены в источниках международного права, видоизменять определённые словесные формулировки, учитывая особенности национальной правовой системы, а также он может принимать свои нормы поведения по исполнению международно-правовых обязательств. Всё это относится к средствам внутригосударственного правотворчества в каждом конкретном случае.

Следует сделать вывод, что внутригосударственное правотворчество – самостоятельный ме-

¹¹ Зимненко, Богдан Леонидович Международное право и правовая система Российской Федерации : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.10 Москва, 2006. Пугина О.А. Имплементация элементов системы общего права в российское законодательство: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.10. – М.: 2004. С. 4.

¹² Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации: курс лекций – М.: Статут, 2010, С. 49.

год национально-правовой имплементации, суть которого заключается в принятии государством определённых правовых норм или санкционировании определённых юридических действий с целью надлежащей реализации норм международного права. Нормы, принимаемые государством, могут как полностью, так и частично повторять правила, определённые в источниках международного права, также содержать иные правила, способствующие реализации государством его международно-правовых обязательств. В процессе внутригосударственного правотворчества государственные органы вправе непосредственно принимать во внимание и руководствоваться именно нормами международного права.

Необходимо отметить, что не всегда внутригосударственное правотворчество способствует эффективной реализации норм международно-правовых обязательств. Так, в Уголовном кодексе Российской Федерации содержится целый ряд составов преступлений (статьи 353, 355, 356, 357, 359, 360 УК Российской Федерации), относящихся, в том числе, к военному праву, во исполнение международно-правовых обязательств Российской Федерации, однако не все из них в полной мере соответствуют нормам международного права, ставшим обязательными для Российской Федерации.

Невозможность эффективной реализации норм международного права в подобных случаях связана, например, в связи с неправильным «толкованием» их положений. «Толкование» также является одним из методов национально-правовой имплементации.

Б.Л. Зимненко понимал толкование как уяснение содержания как внутригосударственной нормы с учётом международно-правовых обязательств Российской Федерации, так и применяемых международно-правовых положений, ставших частью правовой системы российской Федерации.

В отечественной доктрине международного права отмечается, что толкование характерно не только для стадии нормообразования, но и для стадии реализации правовых норм¹³.

¹³ Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. 1. М.: ВолтерсКлувер, 2004, С. 605.

Говоря об «инкорпорационной отсылке»¹⁴ как методе национально-правовой имплементации, стоит отметить, что особенность данного метода заключается в том, что национальный суд либо иной правоприменительный орган обращается непосредственно к положениям, содержащимся в источниках международного права.

В отечественных научных трудах отмечается, что возможность национального суда, иного государственного органа обращаться к положениям, содержащимся в источниках международного права, возникает только в том случае, когда государство «разрешает» такое обращение¹⁵.

Отсылочные нормы позволяют регулировать отношения в сфере внутригосударственной юрисдикции наряду с нормами внутригосударственного права. Именно благодаря отсылкам нормы международного права обретают юридическую силу в правовой системе Российской Федерации¹⁶.

Представители отечественной доктрины международного права по-разному подходят к правовой сущности отсылки.

Часть авторов утверждают, что отсылочная норма является определённым регулятором отношений, возникающих между субъектами национального права и международного права с подчинением первых вторым¹⁷. Для данных авторов отсылка является своеобразным элементом «санкционирования» превосходящего значения норм международного права над нормами национального права в определённой сфере общественных отношений.

Другие авторы считают, что отсылки порождают в системе национального права новые нормы¹⁸.

Метод отсылки можно рассматривать через процесс трансформации, так как в процессе неё

¹⁴ Зимненко Б.Л. Инкорпорационная отсылка как метод обеспечения взаимодействия международного и внутригосударственного права // Московский журнал международного права. – М.: Междунар. отношения, 2006, № 4. С. 110-12

¹⁵ Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации: курс лекций – М.: Статут, 2010, С. 60.

¹⁶ Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень: Тюменский государственный университет, 1998, С. 83 – 84.

¹⁷ Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации: курс лекций – М.: Статут, 2010. С. 60.

¹⁸ См.: Там же.

не возникает новых внутригосударственных нормативных правовых актов. Вследствие действия отсылочной нормы в правовой системе Российской Федерации возникают сложные, комплексные правовые нормы, которые в последующем не становятся частью правовой системы государства. Отсылка, содержащаяся в части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, обуславливает обращение государственных органов именно к положениям, содержащимся именно в источниках международного права, но никак не национального. Таким образом, законодатель подчёркивает, что нормы международного права по своему определению не могут и не формируют национальное право и законодательство страны.

Итак, в ходе рассмотрения вопроса о способах и методах национально-правовой имплементации пришли к выводу о его дискуссионности. Об этом свидетельствуют различные взгляды учёных на то, какие методы и способы имплементации применимы для Российской Федерации, в том числе в определённых сферах внутригосударственных отношений. Необходимо уделять более детальное внимание совершенствованию законодательства в вопросах применения определённых способов и методов национально – правовой имплементации с целью более эффективной реализации норм международного права и недопущения противоречий между нормами международного и национального права.

Библиография:

1. Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М.: Спарк, 2002. С. 345.
2. Гавардевский А.С. Имплементация норм международного права. Киев: Вища школа, 1980. С 231, 246.
3. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Спб., 1863-1866.
4. Зимненко Б.Л. Инкорпорационная отсылка как метод обеспечения взаимодействия международного и внутригосударственного права // Московский журнал международного права. Международные отношения. 2006. № 4 С. 110-12.
5. Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации: дисс. ... докт. юрид. наук: Москва, 2006.
6. Зимненко Б.Л. Международное право и правовая система Российской Федерации: курс лекций. Статут, 2010.
7. Лукашук И.И. Современное право международных договоров. Т. 1. М.: ВолтерсКлувер, 2004. С. 605.
8. Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень: Тюменский государственный университет, 1998. С. 83-84.
9. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М.: Международные отношения, 1982.
10. Пугина О.А. Имплементация элементов системы общего права в российское законодательство: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: 2004. С. 4.
11. Д.Н. Ушаков. Толковый словарь русского языка: В 4 т./ Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.» ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940.
12. Трунцевский Ю.В., Цветков А.А. Способы инкорпорации международно-правовых норм в российской уголовно-правовой системе // Международное публичное и частное право. 2005. № 2.
13. Черниченко С.В. Теория международного права: в 2-х т. Т. 1: Современные теоретические проблемы. М., 1999.

References (transliteration):

1. Anufrieva L.P. Sootnoshenie mezhdunarodnogo publichnogo i mezhdunarodnogo chastnogo prava: pravovye kategorii. M.: Spark, 2002. S. 345.

2. Gavardevskiy A.S. Implementatsiya norm mezhdunarodnogo prava. Kiev: Vishchashkola, 1980. S 231, 246.
3. Dal' V.I. Tolkovyy slovar' zhivogo velikorussskogo yazyka: V 4 t. Spb., 1863-1866.
4. Zimnenko B.L. Inkorporatsionnaya otsylka kak metod obespecheniya vzaimodeystviya mezhdunarodnogo i vnutrigosudarstvenno goprava // Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. Mezhdunarodnye otnosheniya. 2006. № 4 S. 110-12.
5. Zimnenko B.L. Mezhdunarodnoe pravo i pravovaya sistema Rossiyskoy Federatsii: diss. ... dokt. yurid. nauk: Moskva, 2006.
6. Zimnenko B.L. Mezhdunarodnoe pravo i pravovaya sistema Rossiyskoy Federatsii: kurs lektsiy. Statut, 2010.
7. Lukashuk I.I. Sovremennoe pravo mezhdunarodnykh dogovorov. T. 1. M.: Volters Kluver, 2004. S. 605.
8. Marochkin S.Yu. Deystvie norm mezhdunarodnogo prava v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii. Tyumen': Tyumenskiy gosudarstvenny yuniversity, 1998. S. 83-84.
9. Myullerson R.A. Sootnoshenie mezhdunarodnogo i natsional'nogo prava. M.: Mezhdunarodnye otnosheniya, 1982.
10. Pugina O.A. Implementatsiya elementov sistemy obshchego prava v rossiyskoe zakonodatel'stvo: avtoref. diss. ... kand. yurid. nauk. M.: 2004. S. 4.
11. D.N. Ushakov. Tolkovyy slovar' russkogoyazyka: V 4 t./ Podred. D.N. Ushakova. M.: Gos. in-t «Sov. entsikl.»; OGIZ; Gos. izd-vo inostr. i nats. slov., 1935-1940.
12. Truntsevskiy Yu.V., Tsvetkov A.A. Sposoby inkorporatsii mezhdunarodno-pravovykh norm v rossiyskoy ugolovno-pravovoy sisteme // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2005. № 2.
13. Chernichenko S.V. Teoriya mezhdunarodnogo prava: v 2-kh t. T. 1: Sovremennye teoreticheskie problemy. M., 1999.