РОЗДІЛ 11.
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.21

ПРИСВОЕНИЕ ГОСУДАРСТВУ ПРОТИВОПРАВНОГО ПОВЕДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ЦЕЛЯХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ATTRIBUTION OF WRONGFUL CONDUCT OF THE OF LEGISLATIVE TO THE STATE WITH A PURPOSE TO ESTABLISH INTERNATIONAL RESPONSIBILITY

Андрейченко С.С.,
кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры международного права и международных отношений
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Статья посвящена исследованию вопроса о присвоении государству поведения законодательных органов власти в целях установления международной ответственности. Необходимо различать два основных случая, при которых противоправное поведение законодательных органов присваивается государству: во-первых, принятие законов, противоречащих общепризнанным нормам международного права, и во-вторых, непринятие законов, необходимых для выполнения его международных обязательств.

Ключевые слова: международная ответственность, атрибуция, законодательная власть.

Стаття присвячена дослідженню питання про присвоєння державі поведінки законодавчих органів влади з метою встановлення міжнародної відповідальності. Необхідно розрізняти два основні випадки, за яких протиправна поведінка законодавчих органів присвоюється державі: по-перше, прийняття законів, що суперечать загальновизнаним нормам міжнародного права, і по-друге, неприйняття законів, необхідних для виконання її міжнародних зобов'язань.

Ключові слова: міжнародна відповідальність, атрибуція, законодавча влада.

The article investigates the question of attribution of conduct of the legislative to the state to establish the international responsibility. It is necessary to distinguish two main cases in which the wrongful conduct of legislatures is attributable to the State: firstly, the adoption of laws that are contrary to accepted norms of international law, and secondly, the failure of laws necessary for the fulfillment of its international obligations.

Key words: international responsibility of the State, attribution, conduct of state legislative.

Постановка проблемы. Одно из важнейших мест в структуре механизма современных государств занимает законодательная власть, осуществляемая органами законодательной власти, основными функциями которых является принятие законов и представительство интересов населения. По своему положению законодательные органы ничем не отличаются от других органов государства. Постоянная Палата международного правосудия заявила по этому поводу: «С точки зрения международного права и по мнению Палаты, которая является его органом, национальные законы являются одним из видов деятельности государств и выражают их волю точно так же, как это происходит с судебными решениями или мероприятиями исполнительных органов» [1, с.19]. Принятие любого закона может отвечать, а может и противоречить международному праву. В последнем случае и возникает необходимость решения вопроса о присвоении противоречащего международным обязательствам государства поведения законодательных органов и возложения международной ответственности на государство.

Состояние исследования. Проблематике международной ответственности государств уделяется значительное внимание в международно-правовой литературе. В то же время многие важные правовые аспекты столь многогранной проблемы не стали объектом специального анализа в современной науке международного права, что обусловливает актуальность дальнейшего изучения темы международной ответственности государств, и в частности, одного из фундаментальных вопросов этой сферы – присвоения (атрибуции) поведения государствам, и, в частности, присвоения поведения законодательных органов власти. Отдельные вопросы ответственности государства за действия его законодательных органов рассматривали в своих работах такие отечественные и зарубежных ученые, как: Х. де Аречага, Я. Броунли, Л. Г. Гусейнов, Дж. Кроуфорд, И. И. Лукашук, Л. А. Моджорян, Ц. Сепульведа, Л. Д. Тимченко, А. Фердросси и др. Значительный вклад в разработку темы внесли работы советских ученых: П. М. Куриса, Д. Б. Левина, Е. Пашуканиса и др.

Цель нашей статьи заключается в изучении оснований и условий присвоения государству поведения законодательных органов для целей международной ответственности этого государства.

Изложение основного материала. Первичным и аксиоматичным правилом, касающемуся присвоения поведения для целей ответственности по международному праву – является принцип, согласно которому поведение органа государства рассматривается как деяние этого государства. В статье 4 Проекта статей об ответственности государств 2001 г. закрепляется, что «поведение любого органа государства, рассматривается как деяние данного государства по международному праву независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или какие-либо иные функции, независимо от положения, которое он занимает в системе государства, и независимо от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства» [2].

Таким образом, принцип ответственности государства за противоправное поведение законодательных органов является общепризнанным. При этом необходимо различать два основных случая, когда государство несет ответственность: во-первых, за издание законов, которые противоречат общепризнанным нормам международного права, и во-вторых, за непринятие законов, необходимых для выполнения его международных обязательств.

В статьях, принятых Третьей комиссией на Гаагской конференции по кодификации международного права 1930 года, говорится, что ответственность имеет место, если ущерб вытекает «как из того факта, что государство приняло законодательные постановления, не совместимые с его международными обязательствами, так и из того

факта, что государство не приняло законодательных постановлений, необходимых для исполнения этих обязательств» [3, с. 237].

Постоянная Палата международного правосудия пришла также к «само собой разумеющемуся» выводу о том, что «государство, принявшееся на себя действующие международные обязательства, непременно должно внести соответствующие поправки в свое внутреннее законодательство, с тем, чтобы обеспечить выполнение этих международных обязательств» [4, с. 20]. А это означает, что государство возлагает на себя международную ответственность «как в результате издания законов, несовместимых со своими международными обязательствами, так и в результате отсутствия законодательных актов, необходимых для выполнения данных обстоятельств» [5, с. 517].

Среди действий законодательного органа, порождающих международную ответственность государства, в первую очередь следует указать на издание закона или другого нормативного акта, противоречащего международным обязательством государства. А. Бильж отмечает, что внутренние законы государства могут рассматриваться как «конститутивный элемент» международного противоправного акта [6, с. 166].

В международно-правовой доктрине и практике нет единого мнения относительно того, достаточно ли для ответственности государства одного только факта принятия парламентом или другим органом, осуществляющим законодательную функцию, закона, противоречащего международному праву, или же ответственность возникает лишь в случае применения такого закона. Иными словами, вопрос заключается в том, что является объективным элементом международного правонарушения, – принятие определенного закона или же его осуществление [6, с. 166].

Одна группа ученых придерживается точки зрения, что государство при всех условиях несет ответственность за издание закона, противоречащего его международным обязательствам, в частности А. Танзи, Х. де Аречага [7].

Я. Броунли пишет о том, что «простое существование законодательства может составить достаточную непосредственную угрозу беззакония и правовое основание для заявления истцом претензии, хотя бы в форме декларативного суждения» [8, с. 370].

Л. Д. Тимченко, В. П. Кононенко утверждают, что «государство будет нести международную ответственность за действия своего законодательного органа, если он принял закон или другой нормативный акт, противоречащий международным обязательствами этого государства. Например, Европейский суд по правам человека в решении по делу «Кононенко против Украины» от 7 декабря 2006 г. признал нарушение п. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод 1950 г. и ст. 1 Первого протокола к Конвенции на том основании, что по закону Украины «О введении моратория на принудительную реализацию имущества» от 26 декабря 2001 г. был введен мораторий на принудительную реализацию имущества государственных предприятий, в уставных фондах которых часть государства представляет больше 25 %, в результате чего решение национального суда, вынесенное в пользу заявителя, не выполнялось больше 7 лет и 11 месяцев» [9, с. 328].

Иная точка зрения, поддерживаемая рядом ученых (Э. Витта, Г. Шварценбергер и др.) заключается в том, что только осуществление закона порождает ответственность государства, иными словами ответственность наступает лишь в случае применения соответствующего закона, наносящего ущерб правам другого государства.

Ни практика государств, ни международная судебная практика не дают определенного ответа на этот вопрос. Думается, однако, что с точки зрения современного международного права сам факт принятия международно-противоправного закона представляет нарушение международных обязательств и, следовательно, порождает ответственность. В определенной мере это мнение подтверждается Статьями об ответственности государств и Комментарием к ним, в которых речь идет о поведении законодательных органов в целом без каких-либо оговорок. О том же свидетельствуют и приводимые в Комментарии выдержки из решений международных судов [10, с. 118]. Таким образом, уже само принятие законодательным органом противоправного с точки зрения международного права акта, порождает ответственность данного государства.

В литературе отмечается, что государство несет ответственность не только за законы, но и за другие акты своих законодательных органов (резолюции, обращения и т. д.), если их издание находится в противоречии с общепризнанными нормами международного права [11, с. 70]. В 1919 году Англия протестовала против принятия сенатом США резолюции с выражением «симпатии стремлениям ирландского народа иметь избранное им самим правительство», обвиняя США во «вмешательстве во внутренние дела». Протест не имел успеха, поскольку США ссылались на то, что президент не имеет конституционной власти воспрепятствовать принятию резолюции палатами конгресса [12, с. 173]. Как указывает Курис П.М., принятая 20 сентября 1965 г. Палатой представителей Конгресса США резолюция, обосновывающая (с ссылкой на «доктрину Монро») право США принимать меры, вплоть до вооруженных, для противодействия «подрывным силам международного коммунизма», была воспринята международным сообществом как противоправный акт, призванный легализовать вмешательство США в дела латиноамериканских государств» [6, с. 168].

Случаи протеста на резолюции законодательного органа встречаются довольно часто, особенно корда они отражают официальную позицию государства по вопросу, затрагивающему суверенные права другого государства. Это имеет место и в том случае, если резолюция принимается не парламентом в целом, а его комиссией. В 1983 г. комиссия по иностранным делам сената США приняла резолюцию «О будущем Тайваня». В резолюции, в частности, говорилось, что будущее Тайваня должно бать решето путем, приемлемым для народа Тайваня, и в соответствии с законами, принятыми конгрессом США. В ноте правительства КНР, направленной администрации США, был заявлен протест против подобной акции, которая была расценена как посягательство на суверенитет Китая и вмешательство в его внутренние дела. В ноте говорилось, что принятие резолюции о будущем Тайваня представляет собой грубое нарушение общее признанных норм международных отношений [10, с. 119].

Х. Аречага отметил, что «анализ дипломатической практики свидетельствует о допустимости протестов как против готовящихся законопроектов, так и противных актов законодательных органов. Но такого рода упреждающие дипломатические действия еще не обозначают наступления юридической ответственности» [13, с. 419].

По утверждению Д.Б. Левина, некоторые юристы-международники идут еще дальше и считают, что государство несет ответственность за речи, произнесенные в парламенте отдельными депутатами, если эти речи содержат одобрение неправомерных действий (в частности, Г. Дам). Такое расширение пределов ответственности вряд ли может быть оправдано. Государство должно воспрепятствовать любым публичным выступлениям, содержащим призывы к агрессии, к геноциду и другим преступлениям против человечества, независимо от того, или будут они раздаваться в стенах парламента, в печати, на митингах и собраниях и т. п. в силу принципов международного права, обязывающих его предупреждать и прекращать такие преступления. Но вне этой обязанности оно не мо-

жет нести ответственности за речи депутатов в парламенте, ибо ответственность могут возлагать на государство официальные акты, принятые его органами, например законы и резолюции, принятые в парламенте, а речи депутатов не могут рассматриваться в качестве официальных актов [11, с. 71]. П.М. Курис придерживается точки зрения, что парламенты обязаны пресекать выступления отдельных депутатов, содержащие призывы к совершению международных преступлений – агрессии, геноциду и так далее [6, с. 168].

Однако мнение, что государство несет ответственность за высказывание депутатов в парламенте, если они содержат одобрение международно-противоправных действий, не находит подтверждения ни в доктрине, ни в практике [10, с. 119].

Относительно второй ситуации – отсутствия необходимого закона, нужно отметить следующее. Как уже отмечалось, в документе Гаагской конференции в 1930 г. говорится, что ответственность возникает, когда ущерб вытекает «из факта, что государство не приняло законодательных постановлений, необходимых для выполнения этих обязательств».

О международной ответственности государства при отсутствии необходимого закона можно говорить в таких ситуациях.

Во-первых, непринятие соответствующего закона. По утверждению Д. Б.Левина, «в случае неиздания государством необходимого закона для выполнения его международных обязательств, например законов о нейтралитете, законов о запрете пропаганды агрессии и наказании за нее и т. д., то международно-правовая ответственность за неиздание таких законов может быть возложена на государство лишь в тех случаях, если произошли те международно-противоправные действия, которые эти законы должны были воспретить и тем самым могли предотвратить»[11, с. 70].

Х. Аречага по этому поводу пишет: «Международная ответственность за непринятие необходимых законодательных актов возникает только в тех случаях, когда в заключаемом договоре специально предусматривается издание какого-либо закона как единственного средства выполнения принятых на себя по договору обязательств. При иных обстоятельствах, то есть когда эти обязательства могут быть выполнены либо на основании существующих законов, либо при помощи других средств, например каких-либо административных норм и правил, государство несет ответственность за невыполнение своих обязательств, как в результате отсутствия соответствующих законодательных актов, так и вследствие любых других дефектов государственного механизма». «Это говорит о том, − продолжает автор, − что внутреннее законодательство не предоставляет всех необходимых возможностей для выполнения принятых на себя государством международных обязательств и не соответствует сфере действия указанных обязательств. Недостаточно издать хороший закон, если он не будет должным образом применяться...» [13, с. 418].

По мнению Дж. Кроуфорда, «некоторые виды договорных обязательств, однако, устанавливают основания для ответственности в связи с отсутствием законодательства, например, когда для эффективности соглашения требуется принятие определенных муниципальных правовых норм», как, например, в случае так называемых «секторных» соглашений относительно терроризма, в частности, Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. [14, с. 121].

Необходимо отметить, что непринятие парламентом государства законодательного акта, необходимого для выполнения его международного обязательства, может вызывать ответственность этого государства только в том случае, если это причинило моральный или материальный ущерб.

Однако бывают ситуации, когда государство может нести ответственность за бездеятельность как таковую (без наступления негативных последствий): когда предмет международного договора заключался именно в принятии соответствующих законодательных актов. Так, в резолютивной части решения Суда ЕС по делу «Комиссия Европейских Содружеств против Королевства Бельгия» говорится:

«1. Объявить, что в результате непринятия в течение предвиденного срока всех актов, необходимых для соответствия Директиве Совета № 79/409/ЄБС от 2 апреля в 1979 г. «О сохранении диких птиц», Королевство Бельгия не выполнило своих обязательств по договору ЕЭС.

2. Приказать Королевству Бельгия оплатить судебные расходы». И хотя в соответствии с приведенным решением ответчик фактически будет нести только моральную ответственность, в международных отношениях это имеет важное значение [9, с. 330].

Во-вторых, не аннулирование закона, противоречащего международным обязательствам государства. Сепульведа Ц., в частности, отмечает, что «ответственность государства может явиться результатом его бездеятельности, если оно не аннулирует закон, несовместимый с международными обязательствами» [15, с. 168]. Таким образом, ответственность государства наступает и в случае отказа отменить закон, если это предусмотрено обязательством или прямо вытекает из него.

В-третьих, формой противоправной бездеятельности может быть и неизменение государством своего законодательства вопреки принятым международным обязательствам. В консультативном заключении Постоянной Палаты международного правосудия от 21 февраля 1925 г. относительно обмена населением между Грецией и Турцией указывается, что государство, приняв международные обязательства, обязано произвести необходимые изменения своего законодательства для обеспечения принятых обязательств [6, с. 169].

Выводы. Законодательные органы вследствие принятия законов, постановлений и других актов выражают государственную власть и реализовывают волю государства. Поэтому принятие органом законодательной власти неправомерного акта, противоречащего международным обязательством государства, или напротив, непринятие или неаннулирование определенного закона, который опять же препятствует осуществлению государством взятых на себя международных обязательств, рассматривается как противоправное поведение государства по международному праву, присваивается этому государству и влечет его международную ответственность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Certain Germaninterests in Polish Upper Silesia. Germany v. Poland. Merits, Judgment. PCIJ, 1926, Series A № 7.

2. Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001) // Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session. Official Records of the General Assembly. Fifty-sixth session. Supplement № 10 (A/56/10). Chp. IV.E.1.

3. SociétédesNations. Actesdela Conférence pour la codificationdudro it international». – 1930. – Vol. IV.

4. Exchange of GreekandTurkishpopulations (Lausanneconvention VI, January 30th, 1923, article 2) AdvisoryOpinionof 21 February 1925. PCIJ, Series B. № 10.

5. Manualdederechointernacionalpublico. Ed. Sorensen. − Mexico, Fondode Cultura Gcondmica, 1981. – 829 p.

6. Курис П. М. Международные правонарушения и ответственность государства / П. М. Курис. – Вильнюс: Минтис, 1973. – 279 с.

7. Aréchaga E. J., Tanzi A. International State Responsibility in Mohammed Bedjaoui (ed.). International Law: Achievements and Prospects. − Dordrecht and Paris. Martinus Nijhoffand UNESCO, 1991. – P. 347-380.
8. BrownlieI. Principles of Public International Law, 4thed. / I. Brownlie. – Oxford, 1990. – 748 p.
9. Міжнародне право: Підручник / Л. Д. Тимченко, В. П. Кононенко. – К. : Знання, 2012. – 631 с.
10. Лукашук И.И. Право международнойответственности / И. И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 432 с.
11. Левин Д. Б. Ответственность государств в современном международном праве / Д. Б. Левин. − М. : Междунар. отношения, 1966. – 152 с.
12. Пашуканис Е. Ответственность государства (международно-правовая) // Энциклопедия государства и права: В трех томах. / Под ред. П. И. Стучка. – М. : Изд-во Комакадемии, 1925-1927. – Т. III. – 1670 с.
13. Современное международное право. Перевод с испанского / Хименес де Аречага Э.; под ред. Тункин Г. И. (Вступ. ст.); пер. Папченко Ю. И. – М. : Прогресс, 1983. – 480 с.
14. Crawford J. State Responsibility: The General Part / J. Crawford. – Cambridge: Cambridge University Press, 2013. – 912 p.
15. Sepulveda C. Curso de Derecho International Pulcico / C. Sepulveda. – Mexico: EditorialPorrúa, 1960. – 372 p.