

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, ЕВРАЗИЙСКИЙ СОЮЗ И ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Б.И. Осминин

ОСОБЕННОСТИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ НИДЕРЛАНДАМИ

Аннотация. Нидерланды являются государством, правовая система которого открыта для международного права. Все международные договоры, обязательные для Нидерландов по международному праву, автоматически инкорпорируются в национальную правовую систему. Конституция Нидерландов устанавливает, что акты национального законодательства не применяются, если такое применение противоречит положениям договоров, которые являются обязательными для всех лиц.

Несмотря на автоматическую инкорпорацию международных договоров в национальную правовую систему и возможность их прямого действия и верховенства, традиционный путь, посредством которого Нидерланды предпочитают выполнять свои договорные обязательства, – это принятие имплементационного законодательства, которое переводит их во внутригосударственное право. Органы исполнительной власти и суды затем применяют национальное право, а не международно-правовые нормы, лежащие в основе такого права. В статье исследуются особенности заключения и имплементации международных договоров Нидерландами, правовая система которых отличается очень большим своеобразием. Конституция допускает возможность подразумеваемого одобрения парламентом международных договоров. В виде исключения договор может быть представлен в парламент для одобрения после того, как он уже вступил в силу. Положение договора, которое вступает в противоречие с Конституцией, может быть одобрено парламентом только большинством в две трети голосов.

Особенностями имплементации международных договоров Нидерландами является сравнительно широкая возможность непосредственного применения судами и органами исполнительной власти и верховенство непосредственно действующих договорных положений над законами и даже над Конституцией.

Ключевые слова: самоисполнимые договоры, договорные обязательства, верховенство, прямое действие, обязательные для всех, подразумеваемое одобрение, явно выраженное одобрение, автоматическая инкорпорация, несамоисполнимые договоры, приоритет международных договоров.

В Королевство Нидерландов помимо собственно Нидерландов входят расположенные в Карибском море острова Аруба, Кюрасао и Синт-Маартен, пользующиеся автономией во внутренних делах и обладающие статусом самоуправляемых территорий. Отношения между составными частями Королевства регулируются Хартией, принятой в 1954 г. (в редакции 2010 г.). В Хартии (п. 2 ст. 5) устанавливается, что в Конституции Королевства Нидерландов должны учитываться ее положения, то есть Хартия рассматривается как занимающая более высокое иерархическое положение¹. Конституция приводится в соответствие с Хартией актами парламента. Однако если отнесенные к ведению Королевства вопросы не регулируются

Хартией, то применяются соответствующие положения Конституции.

Внешние сношения отнесены Хартией (ст. 3) к ведению Королевства. Составные части Королевства не вправе заключать международные договоры. Только Королевство Нидерландов как субъект международного права обладает полномочием заключать международные договоры. Заключенные Королевством договоры могут распространяться как на всю его территорию, так и ограничиваться отдельными его частями.

Нидерланды² относятся к группе государств, национальные правовые системы которых устанавливают требование парламентского одобрения международных договоров в качестве общего правила, имеющего перечисленные в законах исключения. В соответствии

¹ Besselink L. Fundamental Structures of the Constitution of the Netherlands. Universiteit Utrecht. 2008 // URL: // <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/25731>. P. 31.

² Термины «Королевство Нидерландов» и «Нидерланды» используются как равнозначные.

с п. 1 ст. 91 Конституции Королевство не заключает международные договоры без предварительного согласия Генеральных штатов (парламента). Случаи, при которых указанное согласие не требуется, определяются актом парламента. В Акте об одобрении и опубликовании договоров (ст. 7) такие исключения перечислены. При условии, что договор не содержит положений, которые вступают в противоречие с Конституцией или имеют своим результатом такое противоречие, предварительное одобрение парламента не требуется:

- если это предусмотрено актом парламента для таких договоров;
- если договор направлен исключительно на осуществление уже одобренного парламентом договора (в том случае, если парламента не выразил желания, чтобы он был представлен на одобрение);
- если договор не накладывает существенных финансовых обязательств на государство и заключается на срок до одного года;
- если интересы государства требуют, чтобы договор был секретным или конфиденциальным;
- если цель договора состоит в продлении срока действия иного договора (в том случае, если парламента не выразил желания, чтобы он был представлен на одобрение);
- если договор вносит только поправки в приложение к уже одобренному парламентом договору (в том случае, если актом парламента не установлено обратное)³.

Практически во всех странах санкция парламента на заключение международного договора имеет явно выраженный характер (в форме закона, парламентской резолюции или письма, направленного правительству). Отличительной особенностью Конституции Нидерландов является то, что в ней предусматривается возможность не только явно выраженного (*express*), но и подразумеваемого (*tacit*) согласия парламента на заключение международного договора (п. 2 ст. 91). Вопрос о том, запрашивать ли явно выраженное или подразумеваемое согласие парламента на заключение международного договора, входит в компетенцию правительства (в том случае, если договор содержит положение, противоречащее Конституции или имеющее своим результатом такое противоречие, возможность подразумеваемого согласия парламента исключается).

Явно выраженное согласие дается в форме акта парламента. Что касается подразумеваемого согласия Генеральных штатов на заключение международного договора, то оно имеет место (т.е. договор считается «молчаливо» одобренным парламентом), если в те-

чение 30 дней после представления международного договора в парламента по меньшей мере одна пятая членов одной из палат не выступит с предложением о рассмотрении вопроса в соответствии с процедурой, установленной для случаев явно выраженного согласия. Указанный срок продлевается на тот период, в течение которого Генеральные штаты не заседают. Если же предложение о рассмотрении вопроса в соответствии с процедурой явно выраженного согласия получит необходимую поддержку в парламенте, то соответствующий законопроект об одобрении международного договора должен быть незамедлительно внесен в Генеральные штаты (ст. 5 Акта об одобрении и опубликовании договоров). Решение о том, запрашивать ли явно выраженное или подразумеваемое согласие парламента, поэтому тщательно взвешивается, с тем чтобы избежать ситуации, при которой представленный для подразумеваемого одобрения договор потребует внести заново для процедуры явно выраженного одобрения. Процедуры явно выраженного и подразумеваемого одобрения парламентом международных договоров юридически равнозначны. Следует отметить, что на практике процедура подразумеваемого одобрения международных договоров используется гораздо чаще, чем процедура явно выраженного одобрения.

В правовых системах практически всех стран участие парламента во внутригосударственных процедурах, необходимых для заключения международных договоров, имеет место до того, как уполномоченный орган выразит в международном плане согласие на обязательность для государства договора. Лишь в законодательстве Нидерландов (Акт об одобрении и опубликовании договоров) предусматривается, в виде исключения, возможность представления международного договора в парламента на одобрение после того, как он уже вступил в силу. Так, согласно ст. 10 Акта международный договор, который не содержит положений, противоречащих Конституции или имеющих своим результатом такое противоречие, может вступить в силу немедленно, если в исключительных обстоятельствах непреодолимого характера интересы государства требуют, чтобы оно было связано обязательствами по договору до его представления в Генеральные штаты на одобрение. В таком договоре предусматривается возможность его прекращения в том случае, если в одобрении будет отказано. Заключенный таким образом договор незамедлительно представляется в парламента на одобрение. Если парламента отклоняет договор, то он должен быть прекращен, как только это становится юридически возможным (ст. 12 Акта).

В большинстве государств исходят из того, что если международный договор вступает в противоречие с конституционными нормами, то необходимо внести в конституцию изменения, прежде чем государство станет

³ Kingdom Act on the Approval and Publication of Treaties. 7 July 1994 // Compilation of Constitutional and Legislative Provisions on Treaty Practice of the Netherlands. 2012. P. 12.

участником такого договора. Нидерланды представляют собой исключение из общего правила. Конституция Нидерландов предусматривает возможность участия в международном договоре, который вступает в противоречие с Конституцией или имеет своим результатом такое противоречие, при условии его предварительного одобрения Генеральными штатами большинством в две трети голосов (п. 3 ст. 91). Такой договор не может вноситься в парламент для процедуры подразумеваемого согласия, а должен представляться в парламент для явно выраженного одобрения, причем в соответствующем законопроекте предусматривается, что одобрение парламента производится в порядке, предусмотренном пунктом 3 ст. 91 Конституции (ст. 6 Акта об одобрении и опубликовании договоров).

В связи с этим возникает вопрос, какой орган – правительство, Вторая или Первая палата – определяет, имеется ли противоречие с Конституцией? Считается, что это в первую очередь и главным образом правительство, хотя мнение парламента может и отличаться от позиции правительства⁴. Кроме того, особое значение приобретает вопрос о том, в чем собственно может состоять противоречие международного договора с Конституцией. По мнению Государственного совета, противоречие с Конституцией по п. 3 ст. 91 состоит в том, что положения международного договора вступают в противоречие с конкретными нормами Конституции, а не с ее духом, целями или структурой⁵.

Процедура одобрения международных договоров Генеральными штатами большинством в две трети голосов использовалась лишь четыре раза. В качестве одного из сравнительно недавних примеров можно привести одобрение парламентом в 2001 г. Римского статута Международного уголовного суда. В ст. 27 Статута предусматривается, что должностное положение как главы государства или правительства, члена правительства или парламента, избранного представителя или должностного лица правительства ни в коем случае не освобождает лицо от уголовной ответственности согласно Статуту. Это положение рассматривалось в качестве нормы, которая может вступить в противоречие со ст. 42 Конституции, по которой министры, а не Король, несут ответственность за деятельность правительства. В связи с этим Статут был одобрен двумя третями голосов⁶.

⁴ Brouwer J. *Treaty Law and Practice in the Netherlands*. Groningen. 2002. P. 12.

⁵ Besselink L. *Becoming a Party to Treaties Which Diverge From the Constitution*. Universiteit Utrecht // *European Public Law*. 2003. Vol. 9. P. 475.

⁶ Nollkaemper A. *The Netherlands // The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement: A Comparative Study* / ed. by D. Sloss. Cambridge University Press. 2009. P. 329.

В качестве еще одной особенности осуществления внутригосударственных процедур, необходимых для выражения согласия на обязательность международных договоров для Нидерландов, можно выделить роль Государственного совета, являющегося совещательным органом при главе государства. Согласно ст. 73 Конституции перед внесением международного договора в парламент на одобрение необходимо провести консультацию с Государственным советом. После того как заключение и рекомендации Государственного совета будут рассмотрены правительством, глава государства направляет международный договор в парламент для явно выраженного согласия или уполномочивает министра иностранных дел представить договор в парламент для подразумеваемого согласия. Заключение, подготавливаемые Государственным советом, прилагаются к законопроектам, вносимым в парламент.

Государственный совет, не претендуя на какое-либо политическое влияние в процессе принятия решений и выступая в качестве консультативного органа правительства, оказывает существенное воздействие как на выбор способа одобрения парламентом международных договоров (явно выраженное или подразумеваемое согласие) и содержание принимаемого парламентом акта, одобряющего договор (включая оговорки или заявления), так и на необходимость принятия имплементирующего договор законодательства, его форму и содержание. В целом практика заключений и рекомендаций Государственного совета по предложениям об одобрении международных договоров показывает, что он рассматривает эти предложения с точки зрения их соответствия Конституции, актам парламента, общим принципам права и государственным интересам⁷. Хотя заключения и рекомендации Государственного совета не являются юридически обязательными, они представляют собой авторитетное мнение, к которому прислушивается как правительство, так и парламент.

Так, при обсуждении необходимости проведения референдума по вопросу об одобрении Договора о реформе (Лиссабонского договора), призванного заменить в Европейском союзе так и не вступившую в силу «евроконституцию», Государственный совет в 2007 г. высказал соображение о том, что этот Договор, в отличие от договора, учреждающего Конституцию для Европы, не имеет конституционного характера. Поэтому для его одобрения нет необходимости проводить референдум. Более того, Государственный совет выразил свое мнение относительно возможности проведения референдумов по одобрению международных договоров. В его заключении отмечалось, что Конституция (ст. 91) устанавлива-

⁷ Dijk P. and Tahzib B. *Parliamentary Participation in the Treaty Making Process of the Netherlands* // *Chicago-Kent Law Review*. 1991. Vol. 67. P. 424-425.

ет строго определенный перечень способов одобрения международных договоров. Именно парламентское одобрение является таким способом. В Конституции не предусматривается возможность проведения постановляющего референдума по одобрению международного договора. Что же касается консультативного референдума, то с учетом опыта проведения в 2005 г. в Нидерландах референдума по вопросу ратификации договора, учреждающего Конституцию для Европы, Государственный совет пришел к выводу, что для проведения такого референдума необходимо специальное основание⁸. Необходимо отметить, что к концу 2014 г. ожидается вступление в силу закона о консультативном референдуме, согласно которому такой референдум по вопросу об одобрении международного договора проводится, если в его поддержку первоначально будет собрано 10 тыс. подписей в течение 4 недель, а затем 300 тыс. подписей в течение 6 недель⁹.

Временное, до вступления в силу, применение международного договора в Нидерландах возможно в той степени, в какой обязательства, которые правительство должно выполнить как результат временного применения договора, находятся в рамках его компетенции и не требуют процедуры парламентского согласия. Согласно п. 1 ст. 15 Акта об одобрении и опубликовании договоров правительство вправе, если этого требуют интересы государства, давать согласие на применение международных договоров на временной основе до вступления их в силу, если только договор не противоречит Конституции или не имеет своим результатом такое противоречие. В том случае, если договор, подлежащий одобрению парламентом, содержит положения, которые вступают в противоречие с актом парламента или имеют своим результатом такое противоречие, то такие положения не могут применяться временно. Если договор включает положения, которые по своему содержанию могут, по мнению правительства, быть обязательными для всех лиц (т.е. являются самоисполнимыми), и правительство считает необходимым, чтобы такие положения применялись временно, то текст договора и сообщение о его временном применении должны быть официально опубликованы до даты, с которой начинается его временное применение (п. 3 ст. 15 Акта). В любом случае о временном применении договоров Генеральные штаты должны быть уведомлены незамедлительно.

Еще одной особенностью процедуры принятия решений о заключении международных договоров Нидер-

ландами является согласование таких решений с исполнительными и представительными органами островов Аруба, Кюрасао и Синт-Маартен, являющихся составными частями Королевства. Подробные нормы, регулирующие этот процесс, содержатся в Хартии Королевства и Акте об одобрении и опубликовании договоров.

Если подготавливаемый к заключению международный договор, затрагивает интересы составных частей Королевства, то с правительствами этих территорий должны быть проведены консультации на возможно ранней стадии переговоров. Подлежащий представлению в Генеральные штаты на одобрение международный договор, затрагивающий интересы островов Аруба, Кюрасао или Синт-Маартен, должен быть направлен в представительные органы этих территорий. Однако такое направление не предполагает согласия представительных органов, так как международные договоры, нуждающиеся в одобрении парламента, одобряются только Генеральными штатами¹⁰. В том случае, если международный договор, затрагивающий интересы островов Аруба, Кюрасао или Синт-Маартен, представлен в Генеральные штаты для подразумеваемого одобрения, уполномоченные министры каждой из этих территорий могут выступить с предложением о рассмотрении вопроса в соответствии с процедурой, установленной для случаев явно выраженного согласия. О временном применении международных договоров, затрагивающих интересы составных частей Королевства, представительные органы этих территорий должны быть уведомлены незамедлительно. Если правительства островов Аруба, Кюрасао или Синт-Маартен выступают с предложением о заключении Королевством международных договоров экономического или финансового характера, которые распространялись бы только на их соответствующую территорию, то правительство Королевства должно оказать содействие в заключении такого договора, при условии, что он не нарушает связи с Королевством. Составные части Королевства участвуют в выполнении договоров, затрагивающих их интересы.

Разумеется, влияние исполнительных и представительных органов составных частей Королевства на принятие решений о заключении Нидерландами международных договоров ограничено. Так, переговоры о заключении международного договора могут быть начаты вопреки возражениям составных частей Королевства, а его действие может быть распространено на всю его территорию, если будет сочтено, что его применение только в отношении отдельных составных частей противоречит единству Королевства. Однако существу-

⁸ Voermans W. Constitutional Reserves and Covert Constitutions // Indian Journal of Constitutional Law. 2009. Vol. 3. P. 96-97.

⁹ Pfafferoth C. Dutch National Referendum Law Approved. 15.04.2014 // URL: <http://www.democracy-international.org/dutch-national-referendum-law-approved>.

¹⁰ Hillebrink S. Political decolonization and self-determination: the case of the Netherlands Antilles and Aruba. Doctoral thesis. Leiden University. 2007. P. 145.

ет один тип международных договоров, на применение которых к соответствующим территориям (как и на их прекращение) правительства островов Аруба, Кюрасао и Синт-Маартен обладают правом абсолютного вето. Это – международные договоры экономического и финансового характера, если такие договоры имеют для них отрицательные последствия (ст. 25 Хартии Королевства Нидерландов)¹¹.

Все международные договоры, обязательные для Нидерландов по международному праву, автоматически, без необходимости издания имплементационных актов законодательного или административного характера (при условии опубликования в официальном издании), инкорпорируются в национальную правовую систему. Этот принцип прямо не закреплен в Конституции, а основывается на неписаном конституционном праве. Обычная норма об автоматической инкорпорации международных договоров в национальную правовую систему связывается с решением Верховного суда от 3 марта 1919 г., в котором суд установил, что частное лицо может опираться непосредственно на положения самого международного договора для защиты своих прав во внутригосударственных судах. С тех пор принцип автоматической инкорпорации международных договоров не подвергался сомнению и неоднократно подтверждался судами. Международно-правовые нормы, которые становятся обязательными для Нидерландов по международному праву, приобретают действие в национальной правовой системе.

Автоматическая инкорпорация международного права, включая его обычные нормы, является отражением традиционной ориентации Нидерландов на международное сотрудничество. Именно этим объясняется как наличие в Конституции положения (ст. 90), прямо устанавливающего необходимость содействовать развитию международного правопорядка, так и открытость правовой системы для норм международного права, которые являются обязательными для Нидерландов¹².

Позиция, согласно которой обязывающие положения международного права автоматически, то есть как международное право, без дополнительной внутригосударственной имплементации, становятся частью правовой системы Нидерландов, глубоко укоренилась¹³. Американский исследователь У. Бернам считает Нидерланды – единственное, по его мнению, монистическое государство – «монистом международного договора»¹⁴.

¹¹ Brouwer J. Op. cit. P. 14-15.

¹² Nollkaemper A. Op. cit. P.331- 332.

¹³ Van der Schyff J., Meuwese A. Dutch Constitutional Law in Globalizing World // Utrecht Law Review. 2013. Vol. 9. P. 1.

¹⁴ Бернам У. Правовая система США / Пер. с англ. М., 2006. С. 1058.

Нидерланды не только допускают участие в международном договоре, положения которого не соответствуют Конституции, но и являются единственным государством, Конституция которого предусматривает, что положения международного договора, одобренного парламентом большинством в две трети голосов, могут превалировать не только над законами, но даже над самой Конституцией.

Если международные договоры автоматически инкорпорируются в национальную правовую систему в качестве составной ее части, возникает необходимость определить положение, которое они занимают в этой системе, так как не исключается возможность коллизии договорных положений с нормами внутригосударственного права. Если такое противоречие не может быть разрешено с помощью последовательного толкования, то правовая система Нидерландов признает приоритет международных договоров при определенных условиях. Доктрина монизма так глубоко вошла в правовую культуру страны, что все национальное право, включая Конституцию, рассматривается как иерархически более низкое по отношению к международному праву¹⁵.

В ст. 93 Конституции устанавливается, что положения международных договоров, которые по своему содержанию могут быть обязательными для всех лиц (*binding on all persons*), подлежат применению только после их официального опубликования. Нидерланды могут стать участником международного договора, который находится в противоречии с Конституцией, при условии, что такой договор одобрен обеими палатами парламента большинством в две трети голосов. Вопрос о том, какие нормы обладают иерархическим приоритетом в национальной правовой системе, однозначно решается в ст. 94 Конституции, которая определяет, что действующие в Королевстве правовые акты не применяются, если их применение вступает в противоречие с положениями международных договоров, которые по своему содержанию являются обязательными для всех лиц, то есть могут быть применены непосредственно.

Эта норма имеет далеко идущие последствия и демонстрирует значение, которое Нидерландами придает международному праву: суды должны придавать самоисполнимым договорным положениям (при условии их опубликования) приоритет перед всеми национальными правовыми актами, которые этим положениям противостоят, независимо от того, являются ли такие акты последующими или предшествующими, законодательными, подзаконными или изданными органами местной власти, или даже конституционными. Таким образом, «договоры, инкорпорированные во внутреннее право Королевства, превалируют над внутренним правом

¹⁵ Van der Schyff J., Meuwese A. Op. cit. P. 1.

(включая Конституцию), если они по своему содержанию могут быть обязательными для всех лиц»¹⁶.

Необходимо отметить, что в отношении точного значения формулировки «действующие в Королевстве правовые акты» имеются разногласия. Некоторые авторы полагают, что эта формулировка относится только к собственно Нидерландам и не распространяется на правовые акты Королевства. Это означало бы, что правовые акты Королевства не могут сопоставляться на предмет соответствия с положениями международных договоров. Большинство же авторов придерживаются позиции, что указанная формулировка распространяется на все действующие в Королевстве правовые акты, включая Хартию, акты парламента и приказы в совете Королевства. Такое понимание, по их мнению, в большей мере соответствует тексту ст. 94 Конституции¹⁷.

В связи с этим принципиально важным с точки зрения реализации международных договорных обязательств в национальной правовой системе является различие между положениями международного договора, которые обязательны для всех лиц, и положениями международного договора, которые не являются обязательными для всех лиц. Первые (самоисполнимые) не нуждаются в имплементационном законодательстве и на них субъекты национального права могут непосредственно опираться, в том числе при защите своих прав в суде. Вторые (несамоисполнимые) нуждаются в имплементационном законодательстве, обращены исключительно к участвующим в договоре государствам, налагая только на них обязательства и наделяя только их правами, и на них субъекты национального права не могут непосредственно опираться, в том числе при защите своих прав в суде.

Поэтому так важно установить, во-первых, какой орган вправе определять, является ли то или иное положение международного договора обязательным для всех лиц или нет, и, во-вторых, какой критерий используется при определении непосредственной применимости договорного положения.

Является ли договорное положение обязательным для всех лиц, определяется судами. Мнение правительства по этому вопросу может быть принято во внимание, однако не является решающим¹⁸.

Что касается критерия для определения самоисполнимости договорного положения, то согласно Конституции (ст. 93) таким критерием является само содержание положения международного договора, то есть его способность – по причине ясности, конкретности и независимости от национальных имплементационных мер – непосредственно создавать права и обязанности для субъектов национального права и быть непосредственно применимым судами. Судебная практика также исходит из того, что решение вопроса о непосредственной применимости договорных положений зависит, прежде всего, от их содержания, то есть в большей мере определяется международным, а не внутригосударственным правом. Значимое в этом смысле постановление Верховного суда относительно права на забастовку, как оно определено в п. 4 ст. 6 Европейской социальной хартии, было вынесено 30 мая 1986 г. Верховный суд исходил из того, что не намерение договаривающихся сторон, а содержание договорного положения является решающим для такого определения, если только договаривающиеся стороны недвусмысленно не согласились, что положению договора непосредственное действие не придается. Если договорное положение не содержит обязательство издать национальное законодательство и это положение может быть непосредственно применено в национальной правовой системе, то, как считает Верховный Суд, это положение по своему содержанию является обязательным для всех лиц¹⁹.

В ряде случаев суды при решении вопроса о самоисполнимости, непосредственной применимости договорных положений исследуют не только условия международного договора, но учитывают и состояние национального законодательства в той области, в какой придается действие договорным положениям. Если во внутригосударственном правовом контексте договорное положение является ясным и если при его применении суд не выходит за пределы своей компетенции, то это положение будет применено²⁰.

Итак, в Нидерландах в основе критерия для определения самоисполнимости международных договоров лежит как международное, так и внутригосударственное право. Самоисполнимость зависит не только от намерения сторон, а определяется в первую очередь содержанием договорного положения²¹. Кроме того, может учитываться и состояние национального законодательства в соответствующей области. Именно такой «интегрированный» подход к определению того, является ли дого-

¹⁶ Expression of Consent by States to Be Bound by a Treaty. Analytical Report and Country Reports. Part II: Country Reports. Netherlands. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI). Council of Europe. CAHDI (2001). 3. Strasbourg, 23 January 2001. P. 173.

¹⁷ Efthymiou N., de Wit J. The Role of Dutch Courts in the Protection of Fundamental Rights // Utrecht Law Review. 2013. Vol. 9. P. 78.

¹⁸ Fleuren J. The Application of Public International Law by Dutch Courts // Netherlands International Law Review. 2010. Vol. LVII. P. 253.

¹⁹ Efthymiou N., de Wit J. Op. cit. P. 78.

²⁰ Brouwer J. Op. cit. P. 23.

²¹ Осминин Б.И. Вопросы самоисполнимости международных договоров (на примере США, Нидерландов и России) // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 86.

ворное положение обязательным для всех лиц или нет, становится, по мнению ряда исследователей, преобладающим в применении ст. 93 Конституции²².

Хотя все договорные нормы, являющиеся обязательными для Нидерландов по международному праву, становятся частью национальной правовой системы, их правовые последствия в этой системе могут существенным образом различаться.

Положения международных договоров, которые являются обязательными для всех лиц, обладают приоритетом перед национальным правом. Это означает, что в случае коллизии применяются договорные положения, а не нормы национального законодательства. Однако в случае коллизии с положениями международных договоров, которые не являются обязательными для всех лиц, применяются нормы национального законодательства. В основе такого ограничения лежит принцип разделения властей.

Требование «обязательности для всех лиц» в судебной практике истолковывается как означающее, что договорное положение должно быть достаточно ясным, чтобы действовать в национальной правовой системе как «объективное право». Суды вправе не применять действующее законодательство, только если противоречащее договорное положение является достаточно ясным и не нуждающимся в имплементационном законодательстве. Что касается иных договорных положений, то есть тех, которые не являются самоисполнимыми, а также обычных норм международного права, то существует единое мнение, что суд принимал бы на себя функции законодателя, если имел бы полномочия не применять акты парламента на основании неясно сформулированных договорных положений и обычного международного права, содержание которого считается неопределенным.

Итак, приоритетный характер придается только тем договорным положениям, которые являются обязательными для всех лиц, то есть если они достаточно ясны, что могут функционировать в национальной правовой системе без необходимости издания имплементационного законодательства. Кроме того, верховенство международного права не распространяется на обычные нормы международного права, содержание которого было сочтено недостаточно определенным.

Верховенство международного права находит свое отражение и в различном отношении к коллизии законов с Конституцией и коллизии законов с положениями международных договоров. В соответствии со ст. 120 Конституции конституционность актов парламента и международных договоров не может устанавливаться судами. Однако

если суды не вправе рассматривать законы на предмет их соответствия с Конституцией, исходя из того, что такое соответствие может определяться только самим парламентом, то они вправе рассматривать законы на предмет их соответствия с международными договорами.

В ряде случаев суды предпочитают воздерживаться от прямого конфликта с органами законодательной и исполнительной власти и не применяют договорные положения, даже если они должны рассматриваться как самоисполнимые, вместо норм национального законодательства, ссылаясь на то, что вопрос выходит за рамки их компетенции и должен решаться не в судебном порядке, а органами законодательной и исполнительной власти²³.

Несмотря на автоматическую инкорпорацию международных договоров в национальную правовую систему и возможность их прямого действия и верховенства, традиционный путь, посредством которого Нидерланды предпочитают выполнять свои договорные обязательства, это принятие имплементационного законодательства, которое переводит их во внутригосударственное право. Органы исполнительной власти и суды затем применяют национальное право, а не международно-правовые нормы, лежащие в основе такого права. Итак, даже если договорные положения могут в принципе применяться непосредственно, Нидерланды обычно предпочитают переводить их в нормы национального законодательства с тем, чтобы привести внутригосударственное право в соответствие с требованиями международного права²⁴.

Как правило, Нидерланды не становятся участником международного договора пока национальное законодательство не приведено в соответствие с ним. Такой подход гарантирует, что международные обязательства будут выполнены во внутригосударственной сфере с момента, когда они вступят в силу для Нидерландов. На практике это означает, что правительство заблаговременно анализирует влияние договора на действующее законодательство и решает, какие изменения необходимо будет в него внести для применения договорных обязательств в национальной правовой системе.

Образованная в июле 2009 г. правительством Нидерландов Национальная комиссия по пересмотру Конституции наделена полномочиями по изучению необходимости внесения изменений в конституционные положения, в том числе в отношении: влияния международно-правового порядка на национальную правовую систему, взаимодействия между основными конституционными ценностями Нидерландов и положениями международных

²² Small Places: the Home-Coming of Human Rights. Inaugural Lecture Prof. B. Oomen 2 December 2011. Universiteit Utrecht. 2011. P. 27.

²³ Alkema E. International Law in Domestic Systems // Electronic Journal of Comparative Law. 2010. Vol. 14.3. P. 8. <http://www.ejcl.org/143/art143-1.pdf>.

²⁴ Nollkaemper A. Op. cit. P. 335.

договоров, соотношения между правами, воплощенными в Конституции, и правами, предусмотренными в международных договорах²⁵.

Итак, наиболее существенными особенностями заключения международных договоров Нидерландами являются:

- возможность подразумеваемого согласия парламента на заключение международных договоров;
- представление – в исключительных обстоятельствах непреодолимого характера – международного договора в парламент на одобрение после того, как он уже вступил в силу;
- заключение международного договора, вступающего в противоречие с Конституцией, без внесения

в нее соответствующих изменений при условии предварительного его одобрения парламентом большинством в две трети голосов.

Среди особенностей имплементации международных договоров Нидерландами выделяются:

- сравнительно широкая возможность непосредственного применения договорных положений (несмотря на то, что традиционный путь реализации международных договорных обязательств это приведение национального законодательства в соответствие с ними);
- верховенство непосредственно действующих договорных положений над законами и даже над самой Конституцией²⁶.

Библиографический список:

1. Alkema E. International Law in Domestic Systems // Electronic Journal of Comparative Law. 2010. Vol. 14.3 // URL: <http://www.ejcl.org/143/art143-1.pdf>.
2. Amending the (Dutch) Constitution? Expert Meeting on National Constitutions and Globalisation. Brief Concept Paper. The Hague Institute for Internationalisation of Law (HIIL). 12 March 2010.
3. Besselink L. Fundamental Structures of the Constitution of the Netherlands. Universiteit Utrecht. 2008 // URL: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/25731>.
4. Besselink L. Becoming a Party to Treaties Which Diverge From the Constitution. Universiteit Utrecht // European Public Law. 2003. Vol. 9.
5. Brouwer J. Treaty Law and Practice in the Netherlands. Groningen. 2002.
6. Dijk P. and Tahzib B. Parliamentary Participation in the Treaty Making Process of the Netherlands // Chicago-Kent Law Review. 1991. Vol. 67.
7. Efthymiou N., de Wit J. The Role of Dutch Courts in the Protection of Fundamental Rights // Utrecht Law Review. 2013. Vol. 9.
8. Expression of Consent by States to Be Bound by a Treaty. Analytical Report and Country Reports. Part II: Country Reports. Netherlands. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI). Council of Europe. CAHDI (2001). 3. Strasbourg, 23 January 2001.
9. Fleuren J. The Application of Public International Law by Dutch Courts // Netherlands International Law Review. 2010. Vol. LVII.
10. Hillebrink S. Political decolonization and self-determination: the case of the Netherlands Antilles and Aruba. Doctoral thesis. Leiden University. 2007.
11. Kingdom Act on the Approval and Publication of Treaties. 7 July 1994 // Compilation of Constitutional and Legislative Provisions on Treaty Practice of the Netherlands. 2012.
12. Nollkaemper A. The Netherlands // The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement: A Comparative Study / ed. by D. Sloss. Cambridge University Press. 2009.
13. Pfafferoth C. Dutch National Referendum Law Approved. 15.04.2014 // URL: <http://www.democracy-international.org/dutch-national-referendum-law-approved>.
14. Small Places: the Home-Coming of Human Rights. Inaugural Lecture Prof. B. Oomen 2 December 2011. Universiteit Utrecht. 2011.
15. Van der Schyff J., Meuwese A. Dutch Constitutional Law in Globalizing World // Utrecht Law Review. 2013. Vol. 9.
16. Voermans W. Constitutional Reserves and Covert Constitutions // Indian Journal of Constitutional Law. 2009. Vol. 3.
17. Бернам У. Правовая система США / Пер. с англ. М., 2006.
18. Осминин Б.И. Вопросы самоисполнимости международных договоров (на примере США, Нидерландов и России) // Журнал российского права. 2012. № 6.

References (transliteration):

1. Bernam U. Pravovaya sistema SShA / Per. s angl. M., 2006.
2. Osminin B.I. Voprosy samoispolnimosti mezhdunarodnykh dogovorov (na primere SShA, Niderlandov i Rossii) // Zhurnal rossiiskogo prava. 2012. № 6.

²⁵ Amending the (Dutch) Constitution? Expert Meeting on National Constitutions and Globalisation. Brief Concept Paper. The Hague Institute for Internationalisation of Law (HIIL). 12 March 2010. P. 1.

²⁶ Nollkaemper A. Op. cit. P. 369.