

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ДОГОВОР И КОНСТИТУЦИЯ**М.Н.САМЕДОВ***Бакинский Государственный Университет*

В представленной статье, в первую очередь, освещаются новые положения современных мировых конституций относительно международных договоров. Далее анализируются положения конституционного и текущего законодательства ряда стран дальнего и ближнего зарубежья на сей счет. Наконец, в статье рассматриваются положения новой Конституции Азербайджанской Республики относительно места и юридической силы международных договоров в системе ее законодательства.

В современном мире в системе законодательства отдельных стран все более значительное место занимает международное право. Совершенно естественно, что различные государства в той или иной форме признают обязательной для себя определенную часть этой нормативной системы. Однако практика государств в этом направлении различна. Некоторые из государств ограничиваются включением в свою национальную правовую систему только международных договоров, участниками которых они являются. Другие идут дальше и наряду с международными договорами включают туда и общепризнанные принципы и нормы международного права.

Данная тенденция обусловлена тем, что сегодня международные договоры выступают существенным элементом стабильности международного правопорядка. Поэтому государства, выступая за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждают свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

Само появление в современных конституциях положения о международных договорах как неотъемлемой, составной части национальной правовой системы имеет далеко идущие перспективы. Включение международных договорных норм в правовую систему конкретного государства является историческим шагом огромной важности, которое коренным образом меняет понятие национальной правовой системы, ее структуру, ставит по-новому вопрос о соотношении, иерархии правовых норм.

Следует отметить и тот факт, что современные конституции, определяя место международно-правовых норм в пределах юрисдикции государства, часто выражают различное отношение не только к его источникам, но и видам этих источников. Данный момент требует особого внимания, так как односторонний подход может привести не к совсем верным выводам. Так, несомненно, прямое недвусмысленное указание в конституции вида международного договора, превалирующего над национальным законом, имеет первостепенное значение для правоприменителя. Однако данный подход страдает и определенными недостатками. Так, во-первых, общепринято, что Конституция является актом, рассчитанным на длительный период и, если учесть, что у некоторых государств наблюдается тенденция ограждения Конституции от частых изменений и дополнений, то пересмотр или расширение круга этих международных договоров порой может затянуться. Во-вторых, это положение Конституции слишком сужает круг международных договоров, о которых говорит ст.16. Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (1).

На фоне положений этой Конвенции более чем тридцатилетний давности соответствующее положение национальной конституции будет шагом назад и преградой, хотя внешне он кажется прямо ориентированным на практические нужды.

Думается, более правильным было бы включение соответствующего положения в Закон «О международных договорах» конкретного государства, пересмотр которого является более легким и действенным делом. Так, например, в Азербайджанской Республике изменения в текст Конституция Азербайджанской Республики вносятся только путем референдума (ст.152), а «дополнения в Конституцию Азербайджанской Республики принимаются в виде конституционных законов в Милли Меджлисе Азербайджанской Республики большинством в 95 голосов» (ст.156). Что касается Закона «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Азербайджанской Республики» от 13 июня 1995 г., то он попадает под общий порядок принятия, изменения и отмены актов, входящих в систему законодательства республики, т.е. под более «мягкую» процедуру законотворчества.

Если мы уж коснулись Конституции Азербайджанской Республики, то необходимо заметить, что в ней, благодаря наличию статей относительно международного права и международных договоров, данная проблема находит свое определенное разрешение. Речь идет, в первую очередь, о правах и свободах человека и гражданина. Так, согласно ст. 12 Конституции Азербайджанской Республики «Права и свободы человека и гражданина, перечисленные в настоящей Конституции, применяются в соответствии с международными договорами, стороной которых является Азербайджанская Республика».

Следует также отметить, что в бывшем Союзе при явном доминировании императивного регулирования договорам отводилась

вспомогательная роль. Этим, отчасти, можно объяснить причину неразработанности этой проблемы в общей теории права. Международные договоры редко упоминались среди источников права, а их сущность и значение вообще не являлись объектом самостоятельного исследования в рамках внутригосударственного права. При анализе таких важнейших категорий права, как правила регулирования, правовая норма, правотворчество и др. о договорах почти не упоминалось. Вплоть до конца XX века такое положение оставалось неизменным. Хотя следует заметить, что еще в середине соответствующего столетия такие авторы как Т.П.Гревцова и В.Ф.Мещера говорили о важности признания международного договора в качестве источника национального права (2, с. 171-179).

В настоящее время международные договоры, признанные составной частью национальной правовой системы прямо или косвенно (в зависимости от их вида) выступают источниками регулирования в тех или иных отраслях внутригосударственного права. В силу этого невозможно рассматривать эти договоры исключительно как «нормативные договоры в международном праве». К примеру, международные договоры о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам в гражданском, семейном и уголовном праве.

«Конституция государства есть основной регулятор взаимодействия между внутренним и международным правом. Акты конституции - фильтр международного права для каждого государства» (3, с. 16). Уже первая в мире Конституция (имеется в виду Конституция США 1787 года, действующая и поныне) выразила свое отношение к данному вопросу. Так, согласно ст. VI Конституции США «настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязаны к их исполнению, хотя в Конституции и законах отдельных штатов встречаются противоречащие постановления».

Из диспозиции данной правовой нормы можно явно вывести два положения. Во-первых, законодатель преследует цель подтвердить приоритетность общенационального законодательства над законодательством штатов и содержит четкое недвусмысленное указание правоприменителю на сей счет. Данное положение больше значима для конституционного права, чем для теории международного права. Для последней же большую ценность представляет вторая идея, согласно которой международные договоры - составной компонент верховного права страны.

Не обошла своим вниманием вопрос о месте международного договора в национальной правовой системе и Конституция Франции 1958 г. Так, согласно ст.55 Конституции Франции «договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу превышающую силу внутренних законов с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной».

По всей вероятности, оговорка о «применении каждого соглашения или договора другой стороной» применительно к многостороннему межгосударственному договору с участием Франции является фикцией. Здесь, пожалуй, подразумеваются лишь те международные договоры, которые относятся к категории международных договоров негосударственного характера, где, как известно, оговорка о взаимности имеет широкое применение.

Интересные моменты, относительно процедуры заключения и одобрения международного договора, можно обнаружить и при анализе положений Конституций Испании и Японии. Так, в Конституции Испании 1978 г. установлено, что требуется предварительное согласие Генеральных Кортесов для заключения «договоров или соглашений, предполагающих изменение или отмену какого-либо закона или требующих принятия законодательных мер для их осуществления» (ст. 94, п.1 «д»). Еще более жесткие требования предусматривает следующая статья Конституции. И это - естественно, так как речь там уже идет о противоречии более высшего порядка: между Конституцией Испании и международными договорами. Причем Конституция Испании содержит весьма конструктивную позицию в этом вопросе, суть которой сводится к следующему: «1. Заключение международного договора, содержащего положения, противоречащие Конституции, не может иметь места без предварительного пересмотра Конституции. 2. Правительство или любая из палат может обратиться в Конституционный Суд, чтобы получить от него заключение о том, имеется или нет такое противоречие».

Что же касается Японии, то там заключение международных договоров находится в ведении Кабинета министров. Однако это не означает, что высший законодательный орган полностью отдален от данного процесса. Ст. 73 Конституции Японии в этой связи недвусмысленно заявляет, что «при этом требуется предварительное или, в зависимости от обстоятельств, последующее одобрение парламента». Другими словами, если Конституция Испании говорит лишь о предварительном одобрении, то согласно Конституции Японии возможно как предварительное, так и последующее одобрение.

Однако глубокое исследование соответствующей проблематики предполагает анализ не только конституционной практики высокоразвитых стран традиционной, «старой демократии», но и опыта вновь образованных на территории бывшего СССР государств – «новых демократий». Так, в Конституции Украины закрепляется, что «действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины» (ст.9). В Конституции Республики Таджикистан предусматривается, что «международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актом применяются нормы

международно-правовых актов».

Аналогичные положения нашли отражение в конституциях и других стран ближнего зарубежья. Более того, в некоторых из них особо указывается на то, что в случае коллизии норм международного и национального права приоритет придается первому. Так, подобное положение содержится в ст.6 Конституции Грузии, провозглашающей, что не противоречащие Конституции Грузии международные договоры или соглашения Грузии имеют преобладающую юридическую силу в отношении внутрисударственных нормативных актов.

Интересными представляются и предписания конституционного и текущего законодательства Республики Беларусь относительно данного вопроса. Так, положение ст.15 Закона «О международных договорах Республики Беларусь» от 8 июля 1998 г. закрепляет, что общепризнанные принципы международного права и нормы международных договоров Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Беларусь права. Чуть позже, в мае 1999 г. законодательным органом Республики Беларусь, данная статья была дополнена положением, предусматривающим, что нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью, действующего на территории Республики Беларусь, законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм необходимо издание внутрисударственного акта, и имеют силу того правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего договора.

Что касается Конституции Республики Беларусь, то она однозначно признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства (ст.8). Относительно договорных норм в той же статье провозглашается принцип недопустимости заключения международных договоров, противоречащих Конституции. Кроме того, Основной Закон Республики Беларусь устанавливает приоритет ратифицированных международных договоров перед иными международными обязательствами и национальными юридическими актами, что вытекает из права Конституционного Суда давать заключение о соответствии международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь, законов, декретов, указов, постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь» (ст. 116).

Определенный интерес по данному вопросу представляет и конституционная практика Республики Казахстан. Так, в ст.4 Конституции Казахстана предусматривается, что международные договоры, ратифицированные республикой, «применяются непосредственно. Однако, при условии, что: а) иное не указано в самом договоре, из

которого может следовать, что для его применения требуется издание специального закона и б) все договоры, участником которых является Казахстан, в обязательном порядке публикуются». В Конституции Республики Казахстан также особо подчеркивается, что официальное опубликование нормативных правовых актов, включая договоры, касающиеся прав, свобод и обязанности граждан, «является обязательным условием их применения».

Что касается отношения современной России к статусу международного договора, то ч.4 ст. 15 Конституции Российской Федерации включает в свою правовую систему международные договоры Российской Федерации, не указывая в качестве необходимого условия их инкорпорирования ратификацию договоров Российской Федерации. Это означает, что в принципе допускается применение и тех договоров, которые были заключены от имени Российской Федерации соответствующими компонентными на то ее органами без обязательства представления их Федеральному Собранию на ратификацию. Однако на практике речь в большинстве случаев будет идти, прежде всего, о ратифицированных договорах. Так, Закон Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» от 16 июля 1995г. устанавливает, что обязательной ратификации подлежит широкий круг международных договоров, в том числе тех, исполнение которых «требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом».

Конституция Российской Федерации однозначно предусматривает, что в случае расхождения закона и иного нормативного акта с международным договором, в котором участвует Российская Федерация, или с общепризнанными нормами международного права применяются правила, установленные этими нормами или договором. Согласно ст.46 Конституции Российской Федерации каждый вправе в соответствии с международным договором Российской Федерации обратиться в межгосударственные органы по защите прав и свобод граждан, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Что же касается расхождений более высшего порядка - между международным договором и Конституцией, то соответствующее положение разрешается на основании ст.22 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», где предусмотрено, что в случае, если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию или пересмотра ее положений в установленном порядке.

Принципиально благоприятное отношение к международным договорам на самом высшем законодательном уровне выражено и в Азербайджанской Республике. Так, в этом отношении образцово показательным является положение ч. II ст. 148 Конституции Азербайджанской Респуб-

ки 1995 г., в соответствии с которым международные договоры Азербайджанской Республики – неотъемлемая составная часть системы ее законодательства. Безусловно, «принятие данного положения создает более широкие возможности для применения основного источника международного права – международных договоров со стороны органов государственной власти» (4, с. 30).

Для точного определения юридической силы международных договоров Азербайджанской Республики в пределах ее юрисдикции, представляется целесообразным также проведение более подробного анализа содержания и ряда других положений Конституции Азербайджанской Республики 1995 г. относительно них, в частности, ч. II ст. 7 Конституции Азербайджанской Республики, согласно которой «в Азербайджанской Республике государственная власть ограничивается во внутренних вопросах только правом, во внешних вопросах только положениями, вытекающими из международных договоров, стороной которых является Азербайджанская Республика».

Конечно, это положение нельзя понимать буквально как автоматическое ограничение государственного суверенитета. Тем более, что в современных условиях «суверенитет рассматривается как свойство или качество государства как такового» (5, с. 522). Общая конституционная норма определяет лишь основные, исходные внешнеполитические принципы и цели, конкретные же вопросы участия в тех или иных международных организациях или межгосударственных договорах и пределы ограничения государственного суверенитета устанавливаются в зависимости от внешнеполитической конкретики правительством и парламентом в процессе осуществления внешнеполитического курса.

Соответствующее положение новой Конституции Республики однозначно демонстрирует стремление Азербайджана «сообразовывать» организацию, компетенцию и деятельность своего государственного аппарата с теми стандартами, которые в готовом виде представляет мировое сообщество посредством международных договоров. Разумеется, речь здесь идет только о межгосударственных договорах, да и соответствующее ограничение возможно лишь тогда, когда Азербайджанская Республика посчитает целесообразным участвовать в таком договоре. Но здесь всплывают наружу ряд моментов, которые могут поставить правоприменителя в сложную ситуацию. Дело в том, что ч. II ст. 7 Конституции не совсем согласуется со ст. 151 Основного закона, которая недвусмысленно заявляет о приоритете Конституции Азербайджанской Республики и актов, принятых путем референдума над межгосударственными договорами. Естественно, в ближайшем будущем будут предприняты определенные шаги, которые внесут ясность в этот вопрос. Они, по всей вероятности, будут состоять из мероприятий не только правотворческого плана. Большую роль сыграет и то, по какой линии пойдет развитие практики, так как положения обеих статей имеют достаточно твердые гарантии от возможного в ближайшем будущем пересмотра. Так, например, в пользу

ст.151 «работает» п.6 ст.130 Конституции, который предусматривает, что Конституционный Суд Азербайджанской Республики решает вопрос о соответствии не вступивших в силу межгосударственных договоров Азербайджанской Республики ее Конституции.

Несомненно, Конституционный Суд, рассматривая запрос предусмотренных инстанций о соответствии вышеупомянутых договоров Конституции, окажется в трудном положении, так как невозможно заключить такой международный договор, который ограничивал бы государственную власть в Азербайджане и в то же время, не противоречил бы положениям Раздела III Конституции Азербайджанской Республики.

Ближайший пересмотр не угрожает и ч.II ст. 7 Конституции, так как ст. 155 Основного закона включила ее в категорию статей, в отношении которых не могут выноситься на референдум предложения о внесении изменений.

В пользу ч.II ст. 7, кроме того, выступает и практика конституционного законодательства ряда западных держав, констатирующая ограничение в определенных пределах и на известных условиях государственную власть в пользу соответствующих международных объединений. И, наконец, «за» в отношении ч.II ст. 7 и «против» в отношении ст. 151 Конституции (разумеется, в том виде, в каком сейчас она есть) выступает и ст. 29 Венской Конвенции о праве Международных договоров 1969г., по которой даже ссылка на конституционное законодательство не освобождает государство от ответственности. Говоря другими словами, будущее видится за ч.II ст. 7, так как отечественный законодатель вряд ли пойдет против указанного положения общепризнанной Конвенции.

Однако, развитие национального права возможна не только посредством одностороннего влияния предписаний международного права на его положения. Дело в том, что на практике часто складывается ситуация, когда внутригосударственное право в определенных областях имеет «опережающий характер» по отношению к международному праву. В подобных случаях следует говорить не о влиянии международно-правовых норм на становление, изменение или отмену норм внутреннего права, а, наоборот, о влиянии внутригосударственного законодательства на формирование международно-правовых норм.

Наконец, следует также отметить важность ст.147 Конституции Азербайджанской Республики относительно высшей силы Конституции и ее непосредственной силы. Общее назначение соответствующей статьи – «определить главенствующее место Конституции в правовой системе, закрепить соотношение Конституции и законов с другими правовыми актами, принимаемыми органами государственной власти на всех уровнях, а также муниципалитетами» (6, с.692). Данное конституционное положение имеет существенное значение и в процессе формирования правового государства, так как, руководствуясь соответствующим положением, индивид при нарушении его прав и свобод может непосредственно апеллировать к положениям Конституции

Азербайджанской Республики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. / Действующее международное право. М., 1999. Т.1.
2. См.: Мещера В.Ф. О международном договоре как источнике советского права // Правоведение, 1963, № 1; Гревцова Т.П. Международный договор в системе источников советского внутригосударственного права // Советский ежегодник международного права. 1963, М.: Наука, 1965.
3. Советская конституция и международное право / Под ред. Фельдмана Д.И. Казань, 1981.
4. Черниченко С.В. Теория международного права. М: Изд-во «НИМП», 1999.
5. Сəfərov İ.M. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının şərhı. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2003.
6. Алиев Ш.М. Научно-практический комментарий к Конституции Азербайджанской Республики. Баку: Изд-во Юридическая литература, 2000.

BEYNƏLXALQ MÜQAVİLƏ VƏ KONSTITUSIYA

M.N.SƏMƏDOV

XÜLASƏ

Təqdim olunmuş məqalədə ən əvvəl müasir dünya konstitusiyalarında beynəlxalq müqavilələrə dair yeni müddəaların təsbit olunmasının müsbət cəhətləri göstərilir. Bundan sonra, bir sıra uzaq və yaxın xarici ölkələrin bu məsələ ilə bağlı konstitusiya və cari qanunvericiliyinin bəzi müddəaları təhlil olunur. Nəhayət, məqalədə yeni Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının beynəlxalq müqavilələrin milli qanunvericilik sistemində yeri və hüquqi qüvvəsi haqqında mülahizələr söylənilir.