

МЕСТО НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ч.А. Мусабекова

Определено место норм международного права в правовой системе КР.

Ключевые слова: нормы международного права; Конституция Кыргызской Республики; принципы международного права; международные договоры.

Центральным положением в вопросе о месте норм международного права (МП) в правовой системе Кыргызской Республики (далее – КР) является часть 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики¹ (далее – Конституция КР), согласно которой *вступившие в установленном законом порядке международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.*

Очевидно, что принципы и нормы МП вошли не в систему права, а в правовую систему, то есть в более широкую правовую категорию, включающую не только систему права, но и ряд других компонентов (правоприменительную практику; правосознания, правовой идеологии, теории). Тем самым в Кыргызстане конституционно закрепле-

на международно-правовая концепция об общепризнанных принципах и нормах МП и международных договорах как части правовой системы Кыргызстана. Указанная конституционная норма имеет большое значение для внутренней жизни государства, поскольку частью каждого из компонентов правовой системы КР должны стать нормы МП – общепризнанные принципы, нормы и международные договоры. Это означает, что в соответствии с Конституцией КР они становятся частью – 1) системы права КР; 2) правоприменительной практики; 3) правовой культуры, правовых доктрин, правосознания.

Таким образом, стоит непростая задача разграничить их и сформулировать общие правила их соотношения. И, в первую очередь, необходимо определить, какие именно нормы МП стали частью системы права КР, т.е. однопорядковыми с нормами права КР в формально-юридическом смысле, а какие – нет, что ставит вопрос об определении

¹ Принята на референдуме 27 июня 2010 г.

их места в иерархии нормативных правовых актов Кыргызстана (далее – НПА), которая установлена в статье 6 Закона Кыргызской Республики “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики” от 20 июля 2009 года № 241¹ (далее – Закон об НПА). Поэтому весьма важно определить юридическую силу и характер отношений международных норм с конституционными и текущими законами. Это тем более необходимо сделать, так как Конституция КР не устанавливает общего правила, разрешающего случаи коллизий законодательства КР и норм МП.

Кыргызстан выступает за неукоснительное соблюдение норм МП и подтверждает свою приверженность основополагающему принципу МП – принципу добросовестного выполнения международных обязательств (абз. третий преамбулы, ст. 28, 29 Закона Кыргызской Республики “О международных договорах Кыргызской Республики” от 21 июля 1999 года N 89², далее – Закон “О международных договорах КР”). Государство не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания при несоблюдении им международного договора (ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.). Это влечет за собой также нарушение принципа *pacta sunt servanda*, закрепленного в Уставе ООН и Венской конвенции о праве международных договоров (ст. 26). Следовательно, нормы МП, в том числе международного договора, имеют приоритет над внутренними законами и иными НПА, поскольку Кыргызстан, взяв на себя обязательства по международному договору, не должен создавать ситуацию для нарушения их.

Такой вывод также исходит из смысла других положений вышеуказанного закона, в частности в статье 18 установлена обязанность Правительства вносить необходимые проекты НПА в целях устранения возникших противоречий между нормами международного договора и законодательством КР либо выполнения международного договора КР, требующего принятия закона или иного акта. Но признание приоритета международного договора над внутригосударственным правом не значит, что устанавливается их общий примат. Здесь речь идет о приоритете международного договора в применении, если между ним и нормой национального закона возникла коллизия. Это означает, что нормы национального закона, предус-

матривающие иные правила, чем установленные договором, сохраняют свою юридическую силу, но не применяются при разрешении дел, касающихся государства, также участвующего в соответствующем договоре. Таким образом, заключенный международный договор должен выполняться, а действующее законодательство КР необходимо привести в соответствие с ним.

Но, несмотря на то, что речь идет о международных договорах, которые должны исполняться, нельзя все договоры ставить на одну ступень в системе права КР. Поэтому вопрос приоритета международных договоров КР по отношению к национальным законам КР, а вместе с тем и вопрос об их юридической силе и характере их отношений с законами и иными НПА необходимо решать дифференцированно, с учетом всего разнообразия как договоров, так и законов и иных НПА.

В МП существование иерархии отрицается. Все международные договоры, вне зависимости от того, заключены ли они от имени государства, правительства или ведомства, а также от формы выражения согласия на их обязательность, в равной степени налагают обязательство на государство в целом. Поэтому юридическую силу международных договоров и соответственно их место в системе законодательства КР следует определять в зависимости от уровня и положения субъектов, выразивших согласие на его обязательность для КР, и от характера содержащихся в них норм. Поскольку Кыргызстан заключает договоры на различных уровнях они различны по своему содержанию, соответственно предусмотрены разные способы их введения в правовую систему КР. Например, межведомственный договор не может быть выше закона, так как органы власти, уполномоченные заключать межведомственные договоры, обладают ограниченной компетенцией; они вправе представлять интересы государства только в отдельной сфере, или межгосударственный договор между двумя государствами о льготных таможенных пошлинах по поставке угля не может вводить изменения в Таможенный кодекс КР.

Поэтому международный договор имеет силу того НПА, которым выражено согласие Кыргызстана на его обязательность, а договора между двумя государствами (т.н. договоры-сделки) не могут входить в систему права страны, и приоритетными они могут быть только при применении в конкретном случае. В случае коллизии международные договоры, являющиеся частью системы права, должны иметь приоритет перед актом, которым выражено согласие на его обязательность либо актом, который вправе издавать лицо (орган), подпи-

¹ В редакции Закона КР от 13 мая 2011 года № 23.

² В редакции Законов КР от 27 июня 2002 года № 110, 5 декабря 2006 г. № 197, 28 апреля 2007 г. № 64, 21 июля 2011 г. № 115.

савшее данный международный договор, если не требуется издание дополнительных НПА.

Конституция КР и нормы международного права. Существенный практический интерес имеет вопрос о том, как должна разрешаться коллизия между Конституцией и международными нормами, если таковая возникает. Высшую юридическую силу и прямое действие в КР имеет Конституция (ч. 1 ст. 6). На основе Конституции принимаются конституционные законы, законы и другие НПА (ч. 2 ст. 6). Эти нормы гласят, что в этом случае действует правило о высшей юридической силе Конституции, поскольку международные договоры являются составной частью правовой системы государства, а в рамках этой системы не существует актов, которые по своей юридической силе преобладали над Конституцией.

В связи с этим Закон “О международных договорах КР” предусматривает особый порядок выражения согласия на обязательность договоров, содержащих правила, которые требуют изменений отдельных положений Конституции КР. Выражение согласия на обязательность возможно в форме закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию КР или пересмотра ее положений в установленном порядке (ст. 19). Тем самым гарантируется статус Конституции КР как НПА, обладающего высшей юридической силой.

Согласно Конституции КР (п. 2 ч.6 ст. 97) не вступившие в силу международные договоры подлежат проверке на конституционность Конституционной палатой Верховного суда КР (далее – Конституционная палата), что изначально предопределяет подконституционное место рассматриваемых договоров в системе источников права.

Вышеуказанные положения свидетельствуют о том, что в правовой системе КР приоритетом обладают нормы Конституции. В связи с этим, органы государства и должностные лица не вправе заключать договоры, противоречащие Конституции (если такой договор, тем не менее, заключен, то действуют конституционные нормы, поскольку иное противоречило бы принципам народовластия и государственного суверенитета).

Таким образом, нормы Конституции КР имеют приоритет перед принципами и нормами международного права.

Возможные коллизии. При этом могут возникнуть коллизии, которые требуют своего разрешения. Так, в случае выявления противоречия положений вступившего в силу ратифицированного международного договора с Конституцией, то действует Конституция, если он не может быть истолкован иначе. Но это до тех пор, пока не будет ре-

шен вопрос о внесении изменений в Конституцию в целях приведения его в соответствие с данным договором, либо о денонсации (или изменении) положений международного договора в целях исключения из правовой системы КР не соответствующих Конституции КР актов. Однако изменения, вносимые в Конституцию, не должны противоречить ратифицированным до этого международным договорам.

Общепризнанные принципы и нормы МП в правовой системе КР. Конституция КР, включая общепризнанные принципы и нормы МП в правовую систему страны, не содержит определения понятия этих принципов и норм, как не называет и их источников и не указывает коллизионный принцип определения их соотношения с НПА КР. В конституционном праве и судебной практике различных государств под “общепризнанными принципами и нормами международного права” понимаются принципы и нормы общего МП¹. Они могут быть закреплены во всех источниках МП (договоре, обычае, общих принципах права, решениях международных организаций и т.д.).

Одной из форм существования общепризнанных норм является *обычай*. Международно-правовые обычаи по юридической силе могут быть общепризнанными принципами (императивные нормы *jus cogens*) и общепризнанными нормами (диспозитивные нормы).

Общепризнанные принципы – международно-правовые нормы самого высокого уровня, приоритетные над всеми иными нормами МП. Общепризнанные нормы обычного МП обладают полной юридической силой и обязательны для соблюдения. Государство не может отказаться от их соблюдения или изменить их в одностороннем порядке, в том числе и путем издания противоречащего им закона.

В МП не существует акта, который содержал бы исчерпывающий перечень общепризнанных принципов. Такие принципы закреплены в Уставе ООН, Декларации о принципах дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г., Хельсинском заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. Необходимо отметить, что не существует полного единогласия относительно того, какие принципы МП являются общепризнанными.

¹ См.: Постановление Пленума ВС РФ от 10.10.2003 № 5 “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ”.

Поэтому следует говорить о том, что Конституция КР включила в правовую систему КР только те общепризнанные принципы, которые КР признаёт в качестве таковых. В первую очередь – принципы, закреплённые в Уставе ООН, который является универсальным многосторонним международным договором.

Вышесказанное полностью относится и к понятию “общепризнанные нормы международного права”. Обычная норма МП создаётся в результате повторяющейся практики государств и становится международно-правовой нормой для тех стран, которые признают её в качестве таковой. Примером этого является Всеобщая декларация прав человека 1948 г., принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН¹, положения которой в результате их применения государствами стали обычными нормами МП. Вместе с тем в МП существуют нормы, которые не признаются всеми государствами или толкуются ими неодинаково. Например, в современном МП существует обычная норма об иммунитете государства. Однако государства по-разному подходят к вопросу об объёме иммунитета. Ряд стран исходит из того, что в современном МП существует норма о необходимости выплаты иностранному инвестору быстрой и эффективной компенсации в результате национализации. Иные же государства эту норму не признают. В этом случае следует говорить о том, что Конституция КР включает в правовую систему только те обычные нормы МП, которые наше государство признаёт в качестве таковых.

Из вышеизложенного можно сделать следующий вывод о месте общепризнанных принципов и норм МП в правовой системе КР. Для определения такого места принципиальное значение имеет положение о том, что общепризнанные принципы и нормы МП, которые содержатся не в международных договорах, являются составной частью именно правовой системы КР, а не системы права. Норма обычая может регулировать только те отношения, которые на данный момент не урегулированы договорами, то есть обычай не может применяться, если есть договор.

Следовательно, применение обычной нормы допустимо только при пробелах в договорном ре-

гулировании. Однозначно в иерархию источников права КР мы можем включить лишь международные договоры, чего нельзя сделать относительно общепризнанных принципов и норм МП, представленных в иных источниках. Они, в отличие от международных договоров КР, являются частью именно правовой системы, а не системы права. Следовательно, в иерархический перечень НПА КР (т.е. в систему права КР) вводятся только те общепризнанные принципы и нормы МП, которые закреплены в международных договорах нормативного содержания, в отношении которых КР в установленных законом формах выразила согласие на обязательность их исполнения.

При этом применяться они могут только в тех случаях, когда имеет место пробел в нормативном и договорном регулировании. В этой связи следует сделать вывод о том, что даже в тех случаях, когда международный обычай выступает источником общепризнанных принципов и норм МП, его применение возможно только при пробелах в нормативно-правовом и договорном регулировании. В соответствии с Конституцией КР (ч. 3 ст. 6) в случае применения при пробелах общепризнанных принципов и норм МП следует признать их приоритет в отношении национального закона КР. Поэтому законодатель, принимающий закон, обязан соотносить его с общепризнанными принципами и нормами МП, составляющими часть правовой системы КР. Источником же юридической силы для общепризнанных принципов и норм является “генеральная отсылка” части 3 статьи 6 Конституции КР. Этим принципиальным обстоятельством и предопределяется место всех иных источников (вспомогательных средств) МП в иерархической структуре правовой системы КР.

Таким образом, общепризнанные принципы и нормы МП, представленные не в договорах, являются составной частью правовой системы КР, а именно правоприменительной практики и правосознания. Это проявляется в том, что законодатель обязан использовать их в качестве обязательного руководящего источника права на этапе правотворчества. Кроме того, принципы-идеи в ситуациях, когда то или иное общественное отношение оказывается неурегулированным правовыми нормами (пробел в праве), могут выступать в качестве непосредственного нормативного основания для вынесения правоприменительного решения по конкретному юридическому делу.

¹ Кыргызстан признал ее в ст. 7 Декларации о государственном суверенитете РК от 15 декабря 1990 г. № 273-ХП.