

СОВРЕМЕННЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ МОДЕЛИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

© 2015 Капустин Анатолий Яковлевич

доктор юридических наук, профессор

Институт законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации

117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34

E-mail: iash7@mail.ru

Столкновение позиций государств по ключевым вопросам международного права делает актуальным изучение национальных правовых традиций в его понимании. В статье рассматриваются основные особенности современных конституционных моделей международного права и международных организаций на примерах конституций ряда зарубежных государств (США, Японии, Италии, Франции, ФРГ). Показано влияние основных принципов современного международного права на содержание указанных моделей, а также отражение в них новых правовых форм интеграционного взаимодействия государств (права ЕС).

Ключевые слова: конституционная модель международного права, международное сообщество, соотношение внутригосударственного и международного права, запрещение применения силы в международных отношениях, международные организации, Европейский союз.

Современная международная обстановка, осложненная рядом кризисных ситуаций и вооруженных конфликтов, характеризуется обострением противоречий между государствами, претендующими на лидирующие роли в мировой политике. Она сопровождается усилением идеологической борьбы, в том числе по вопросам международного права. Многие государственные деятели и международные чиновники апеллируют к международному праву и дают столь различные его трактовки, что складывается впечатление не только о детерминированности их позиций личными политическими пристрастиями, но и о воздействии на них национальных правовых традиций. В определенном смысле образ международного права, сформированный в национальном правосознании, трансформируется в положения конституций государств. Анализ такого нормативно-правового материала, даже самый поверхностный, позволяет в некоторой степени уяснить истоки страхов и надежд, связываемых с осознанием роли международного права в сохранении международного мира в условиях международных осложнений.

Конституционное развитие современных государств насчитывает более двух столетий. Общеизвестно, что конституция закрепляет и регулирует только основные, главные, принципиальные общественные отношения, являющиеся базой для развития других. Она в концентрированном виде

выражает не всякие, а жизненные интересы различных социально-политических сил общества¹. Конституция не только закрепляет сложившийся порядок общественных отношений, но в известном смысле моделирует и прогнозирует их дальнейшее развитие. Она выступает основой правовой системы государства, что обеспечивается ее высшей юридической силой по отношению к иным правовым нормам, входящим в правовую систему.

В силу объективных закономерностей общественного развития государства существуют не в вакууме, а в системе внешних по отношению к ним общественных отношений, которые получили наименование международных (межгосударственных отношений), а в науке международного права данная система начиная с XVI-XVII вв. стала именоваться “сообществом наций”² или в современном варианте - “международным сообществом”³. С учетом того что международное сообщество, главным образом, объединяет суверенные независимые государства, отношения между его участниками регулируются особой системой правовых норм, получившей наименование международного права. При этом конституции государств не воздействуют непосредственно на отношения, которые складываются в международном сообществе. Данный вопрос относится, если так можно выразиться, к совместному ведению суверенов, которые используют потенциал государственного

суверенитета для выстраивания различных вертикальных и горизонтальных направлений отношений в межгосударственной системе. На это справедливо указывают Т.Я.Хабриева и В.Е. Чиркин, подчеркивая, что конституция “регулирует только те отношения, которые имеют или приобретают общественное значение, т.е. общественные отношения, причем те из них, которые поддаются правовому регулированию”⁴.

В силу принципа государственного суверенитета каждое государство как субъект международного права и равноправный участник международного сообщества имеет право формулировать свои собственные конституционные идеи и принципы, в том числе касающиеся внешней среды. Данные взгляды, идеи и концепции, получившие отражение в нормах конституции, условно можно назвать конституционной моделью международного права, которая отражает специфику государственного устройства, геополитическое положение страны, правовые традиции и взгляды, сложившиеся в каждом отдельном государстве. В этом смысле наличие подобной модели позволяет с большей или меньшей долей уверенности прогнозировать развитие международных отношений данного государства.

Исторически сложилось положение, при котором национальные конституции, прежде всего, закрепляют наиболее общие принципы взаимодействия правовой системы государства с международным правом. Поскольку понятие международного права включает в себя два вида норм - договорные и обычно-правовые, исторически первой конституционной правовой моделью международного права стала попытка установления соотношения внутригосударственного права соответствующего государства с двумя видами норм международного права. В этом, кстати говоря, проявляется стремление обеспечить прогнозируемое развитие международных отношений. Наиболее полно данная конституционно-правовая модель была сформулирована в ст. VI Конституции США 1787 г., гласящей, что “настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение ее, и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, становятся верховным правом страны”⁵. Это положение дает все основания многим специалистам утверждать, что международные договоры США наряду с конституцией и федеральными законами составляют часть федерального права

данной страны. Раздел 10 ст. I специально подчеркивает, что “ни один из штатов не может заключать какие-либо договоры, вступать в союзы или конфедерации”, принимать “законы, нарушающие обязательства по договорам”. Кроме того, там же устанавливается, что “ни один из штатов не может без согласия Конгресса ... заключать соглашения или иные договорные акты с другим штатом или с иностранной державой либо вступать в войну, если только он не подвергся фактическому вторжению либо такой неотвратимой опасности, когда промедление становится недопустимым”⁶. Отсюда следует, что данная конституционно-правовая модель отражает основные особенности межгосударственных отношений федеративного государства. Она признает основным источником международных обязательств США международные договоры, исключительная компетенция на заключение которых закреплена за федерацией, штаты, как субъекты федерации, не наделяются международной договорной способностью. По мнению профессора И.И. Лукашука, Конституция США не упоминает международно-правовые обычаи в качестве источника международных обязательств американской федерации по историческим причинам: “Во время, когда принималась Конституция США, договоры были единственной политико-правовой реальностью в международных отношениях”⁷.

С подобным утверждением достаточно трудно согласиться, потому что еще представители естественно-правовой доктрины признавали значение обычая в качестве источника международного права. Так, основоположник науки международного права Г. Гроций в своем известном труде “О праве войны и мира” обосновывает само существование международного права (в его времена именуемого “правом народов”) ссылкой на практику государств. Он пишет: “Существование же такого права народов доказывается тем же способом, как и существование неписаного внутригосударственного права, а именно - фактом непрерывного соблюдения и свидетельством сведущих лиц. Ибо, по верному замечанию Диона Хризостома, это право есть “приобретение времени и обыкновения”⁸. Нечего и говорить о том, что даже с появлением позитивистской доктрины международного права значение международно-правового обычая не принижалось. Наоборот, именно в эту эпоху (конец XVII - начало XIX в.) появляются первые попытки неофициальной кодификации обычно-правовых норм “права на-

родов” в виде трактатов и учебных курсов известных правоведов.

Судя по всему, объяснение такому умолчанию одного из важнейших источников международного права в американской конституции кроется в другом. Отцы - основатели американской конституции были хорошо знакомы с современными им доктринами международного права, признающими важнейшее значение обычая как источника международного права и его важнейшей составной части⁹. По мнению американского юриста К. Брэдли, международное обычное право все же упоминается в американской конституции в разд. 8 п. 10 ст.1, наделяющей Конгресс США правом “устанавливать факты и карать акты пиратства, преступления, совершенные в открытом море, и преступления против права наций”¹⁰. Фраза “преступления против права наций” предполагала преследование не только на основе договоров США, но и на основе международно-правовых обычаев. Таким образом, Конституция США понимала международное право (“право народов” или “право наций”) в широком смысле: и как договорное право, и как международное обычное право. Предпочтение, отданное договорам, объяснялось, по мнению К. Брэдли, тем, что, в отличие от договоров, обычно-правовые нормы не могут действовать как самоисполнимые нормы федерального права в США, для этого они должны быть инкорпорированы в федеральное право посредством принятия закона или договора¹¹.

Если обобщить положения Конституции США, посвященные международному праву, то можно сделать вывод, что они включали все основные черты международного сообщества и особенности международного права, характерные для конца XVIII - начала XIX столетия. Федеральное государство выступало единым субъектом международного права, оно имело право объявления войны (п. 11 разд. 8 и п. 3 разд. 10 ст.1 Конституции США) без каких-либо ограничений (право на войну в то время было обычной нормой международного права, хотя в международно-правовой доктрине обсуждалась проблема справедливых и несправедливых войн), международно-правовые нормы, содержащиеся в международных договорах США и в международно-правовых обычаях, становились частью федерального права и получали приоритет перед законами субъектов федерации.

Федерация имела право вступать в союзы с другими государствами или даже в конфедерации

(п. 1 разд. 10 ст. 1 Конституции США), а также регулировать торговлю с иностранными государствами (п. 3 разд. 8 ст. 1 Конституции США). Такова в общих чертах конституционно-правовая модель международного права, сформулированная в Конституции США. С учетом сделанных выше замечаний она может быть отнесена к архаичным, в какой-то мере устаревшим, поскольку международное сообщество и международное право за истекшие два с лишним столетия ушли в своем развитии далеко вперед. Однако подобное определение данной модели не должно вводить в заблуждение относительно значения международного права для национального права США, в том числе на современном этапе его развития, поскольку краткость конституционных формулировок не препятствовала адаптации правовой системы этой страны к меняющимся международным условиям, позволяя на практике признавать новые нормы и принципы международного права.

Следующая конституционно-правовая модель международного права стала складываться после окончания Второй мировой войны, потому что принятые после нее конституции “положили начало новому этапу в развитии взаимодействия конституционного и международного права”¹². Как это было и в прежние времена, наибольшее внимание конституционно-правовому регулированию модели правовых основ межгосударственных отношений уделили побежденные государства¹³, которые, с одной стороны, видели в международном праве средство защиты своих национальных интересов, с другой стороны, пытались тем самым нарастить свой репутационный (как модно нынче выражаться) капитал, демонстрируя готовность к содействию благоприятным тенденциям в развитии мирных и дружественных международных отношений на основе уважения международного права.

Своего рода образцом в данном отношении является Конституция Японии 1946 г., в преамбуле которой формулируется целая программа мирного развития международных отношений. Японский народ, отмечается там, исполнен решимости обеспечить для себя и своих потомков возможность мирного сотрудничества со всеми нациями, не допустить ужасов новой войны в результате действий правительств. Он желает вечного мира и преисполнен сознания высоких идеалов, определяющих отношения между людьми, исполнен решимости обеспечить свою безопасность и мирное существование, полагаясь на справедливость и

честь миролюбивых народов Земли. Он хочет занять почетное место в международном сообществе, стремится сохранить мир и навсегда уничтожить на Земле тиранию и рабство, угнетение и нетерпимость. Он твердо уверен, что все народы мира имеют право на мирную жизнь, свободную от страха и нужды. Он убежден в том, что ни одно государство не должно руководствоваться только своими интересами, игнорируя при этом интересы других государств, что принципы политической морали являются всеобщими и что следование этим принципам - долг всех государств, которые охраняют свой суверенитет и поддерживают равноправные отношения с другими государствами¹⁴.

С учетом горького опыта Второй мировой войны в ст. 9 в ранг конституционного принципа возведен запрет на ведение государством войн: "Право на ведение государством войны не признается"¹⁵, что соответствует современному международному правопониманию, получившему отражение в п. 4 ст. 2 Устава Организации Объединенных Наций (ООН), запрещающем государствам использовать силу или угрозу ее применения в межгосударственных отношениях. Это положение явно контрастирует с "военно-силовым" элементом архаичной конституционно-правовой модели, закрепленной в Конституции США, признающей право государства на войну без каких-либо ограничений. В этой статье указывается также на то, что народ Японии, искренне убежденный, что международный мир основан на справедливости и порядке, на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров. Такой отказ не в полной мере соответствует указанному выше положению Устава ООН, право на войну прямо запрещено современным международным правом, поэтому отказываться от него особого смысла нет, надо твердо соблюдать установленный запрет.

Негативное отношение к праву на войну получило развитие в ряде других послевоенных конституций как победивших, так и побежденных государств. Так, Конституция Итальянской Республики 1947 г. отвергает войну как средство внешней политики: "Италия отвергает войну как посягательство на свободу других народов и как способ разрешения международных споров; она соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничение суверенитета, необходимое для порядка, обеспечивающего народам

мир и справедливость; оказывает помощь и содействует международным организациям, стремящимся к этим целям" (ст. 11)¹⁶.

Конституция ФРГ 1949 г. также идет в русле данной конституционно-правовой модели. В ней, как и в других рассмотренных конституциях, осуждается обращение к войне. Так, в п. 1 ст. 26 Конституции ФРГ предусматривается: "Действия, способные нарушить мирную совместную жизнь народов и предпринимаемые с этой целью, в частности для подготовки к ведению агрессивной войны, являются неконституционными. Они должны быть наказуемы"¹⁷. Кроме того, в п. 2 этой же статьи установлен особый порядок использования оружия: "Оружие, предназначенное для ведения войны, может изготавливаться, перевозиться и использоваться с разрешения Федерального правительства. Подробности регулируются федеральным законом"¹⁸.

Конституция Франции 1946 г. в преамбуле также четко провозгласила неприятие агрессивной войны. В ней отмечалось, что Французская Республика, верная своим традициям, не предпримет никакой войны с целью завоевания и никогда не употребит своих сил против свободы какого-либо народа¹⁹. Подобное положение об отказе от ведения агрессивных войн вписывается в общее русло послевоенных тенденций запрещения применения силы в международных отношениях. Об этом же свидетельствует и следующее положение преамбулы, согласно которому Франция согласилась на условиях взаимности с ограничениями суверенитета, необходимыми для организации и защиты мира.

В 1958 г. во Франции была принята новая Конституция (последнее изменение в нее вносилось в 2010 г.), которая не воспроизвела указанные выше прогрессивные положения преамбулы предыдущей конституции, но в ст. 35 предусмотрела, что "объявление войны разрешается Парламентом. Правительство информирует Парламент о своем решении задействовать вооруженные силы за рубежом не позднее, чем через три дня после начала действий. Оно уточняет преследуемые цели. За этой информацией может последовать обсуждение без какого бы то ни было голосования. Если длительность военного вмешательства превышает четыре месяца, Правительство запрашивает у Парламента разрешение на его продление. Оно может попросить Национальное собрание вынести окончательное решение. Если по истечении 4-месячного срока Парламент не заседает, он выносит свое решение после открытия очередной сессии". Раз-

личие между формулировками отношения к войне и возможности применения вооруженной силы в двух конституциях, принятых в одном государстве в разное время, вполне очевидны и не нуждаются в дополнительных комментариях.

После Второй мировой войны в международных отношениях наблюдается значительное повышение роли и влияния международных организаций, растет их число и множатся их международно-правовые формы и виды. Это явление не осталось незамеченным в конституционной практике государств. В ряде европейских конституций формулируется отношение государства к международным организациям, в том числе к тем, которые имеют явно выраженный наднациональный характер. В частности, в п. 1 ст. 24 Конституции ФРГ признается право федерации на основе закона передавать свои суверенные права межгосударственным учреждениям. В п. 2 этой же статьи конкретизируется данное положение. В частности, для обеспечения мира федерация может включиться в систему взаимной коллективной безопасности; тем самым федерация согласится на такие ограничения своих суверенных прав, которые должны привести к установлению и обеспечению мирного и длительного порядка в Европе и между народами всего мира. Для урегулирования межгосударственных споров федерация присоединяется к соглашениям об общем, всеобъемлющем, обязательном международном арбитраже.

Для современной европейской конституционно-правовой модели международного права существенное значение имеет не просто закрепление отношения к международному праву и международному сообществу, но и повышенное внимание к включению положений, касающихся интеграции в рамках Европейского союза (ЕС). Право Европейского союза сегодня - важнейший элемент данной модели, и тому есть достаточно причин.

В Конституции ФРГ вопросам участия федерации в Европейском союзе посвящена отдельная ст. 23. В ней отмечается, что «для осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза, в обязанность которого входит гарантировать соблюдение принципов демократического, правового, социального и федеративного государства, а также соблюдение принципа субсидиарности, который гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе». В этих

целях Федерация может передавать свои суверенные права посредством издания закона, одобренного бундесратом. Для учреждения Европейского союза, а также изменения его договорных основ и аналогичного урегулирования, которое изменяет или дополняет настоящий Основной закон или делает возможными такие изменения или дополнения, применяются жесткие процедуры принятия соответствующих федеральных законов.

Бундестаг и земли через бундесрат участвуют в делах Европейского союза. Федеральное правительство должно полно и своевременно информировать бундесрат и бундестаг. Федеральное правительство предоставляет возможность Бундестагу дать свое заключение до своего участия в принятии нормативных актов Европейского союза. Федеральное правительство принимает во внимание заключение бундестага. Если по основному вопросу затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель, то осуществление прав, принадлежащих Федеративной Республике Германии как члену Европейского союза, должно передаваться одному из представителей земель, назначаемому бундесратом. Осуществление прав производится при участии Федерального правительства и в согласии с ним; при этом должна учитываться ответственность Федерации за государство в целом.

Конституция Франции также включает в своей последней редакции целый раздел, посвященный членству в Европейском союзе. Франция участвует в Европейском союзе, образованном из государств, которые на основании свободного выбора приняли решение о совместном осуществлении некоторых из своих полномочий в силу договора о Европейском союзе и договора о функционировании Европейского союза в том виде, в каком они вытекают из договора, подписанного 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне. Как видим из этого положения, в ФРГ и Франции конституции по-разному формулируют теоретические основы надделения ЕС наднациональными полномочиями. Если в Конституции ФРГ в п. 1 ст. 24 говорится о передаче федерацией суверенных прав ЕС, то Франция никому ничего не передает, а участвует в совместном осуществлении некоторых из своих полномочий. Различие в теоретических подходах не влияет на обязательность соответствующих конституционных положений. При условии взаимности и в порядке, предусмотренном договором о Европейском союзе, подписанным 7 февраля 1992 г.²⁰, право избирать и быть избранными на муниципаль-

ных выборах может быть предоставлено только гражданам союза, проживающим во Франции. Эти граждане не могут осуществлять функции мэра или его заместителя и участвовать в назначении членов коллегий по избранию сенаторов и в выборах сенаторов. Правительство вносит в Национальное собрание и в Сенат сразу после их представления в Совет Европейского союза проекты европейских законодательных актов и другие проекты и предложения актов Европейского союза. Национальное собрание или Сенат могут издавать мотивированное заключение о соответствии какого-либо проекта европейского законодательного акта принципу субсидиарности. Каждая палата французского парламента может обратиться в Суд Европейского союза с протестом против какого-либо европейского законодательного акта в связи с нарушением принципа субсидиарности. Это обращение передается в Суд правительством.

Конституция Франции допускает возможность воспротивиться изменению правил принятия актов Европейского союза в случаях, предусмотренных для упрощенного пересмотра договоров или в рамках судебного сотрудничества по гражданским делам, предусмотренных договором о Европейском союзе и договором о функционировании Европейского союза.

Из изложенного становится понятным, что передача суверенных полномочий даже такими влиятельными в ЕС государствами, как ФРГ и Франция, сопровождается закреплением соответствующих механизмов восстановления юридического равновесия между Союзом и его государствами-членами в необходимых случаях и обеспечения государственного суверенитета.

В заключение можно отметить, что рассмотренные конституционно-правовые модели международного права отражают прогрессивные изменения, произошедшие в содержании международного права в последние полвека (запрет применения силы и угрозы силы в международных отношениях), а также в системе международных отношений в целом. Усложнение европейской конституционно-правовой модели демонстрирует появление новых значимых субъектов международного права, таких как ЕС, право которого также становится объектом пристального конституционного внимания.

¹ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. Москва, 2005. С. 37.

² Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. Москва, 2000. С. 57.

³ Следует отметить, что в современной западной международно-правовой литературе либерального толка предпринимается попытка редуцировать понятие “международное сообщество” и дать ему новое толкование, которое стало складываться, по их мнению, после окончания “холодной войны”. Это новое понимание низводит международное сообщество до состоящего исключительно из либеральных государств внутри более широкого, политически плюралистического международного общества. (см.: *Buchan R. International law and the Construction of the Liberal Peace.* Oxford, 2013. P. 5, 9, 19). Похоже, что эта концепция - своего рода ностальгия по бытовавшему в XIX столетии выражению “сообщества цивилизованных наций”, отражавшему колониальный раздел мира и соответствующий ему взгляд на цивилизованные и нецивилизованные народы. Последние исключались из перечня субъектов международного права.

⁴ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 37.

⁵ Конституция США // Конституции государств Америки : в 3 т. / под ред. Т.Я.Хабриевой. Т. 1. Северная и Центральная Америка. Москва, 2006. С. 819.

⁶ Там же. С. 814.

⁷ Лукашук И.И. Конституции государств и международное право. Москва, 1998. С. 31.

⁸ Гроций Г. О праве войны и мира: Репринт. С изд. 1956 г. Москва, 1994. С. 75.

⁹ *Bradley C.A. International law in the US legal system.* Oxford, 2013. P. 139.

¹⁰ Конституции государств Америки. С. 813.

¹¹ *Bradley C.A. Op. cit.* P. 140.

¹² Лукашук И.И. Указ. соч. С. 37.

¹³ И.И. Лукашук в этой связи в своей работе приводит мнение японского профессора Ю.Ивасава о том, что “поражение во Второй мировой войне было главным фактором возведения международного права в столь высокий статус в Японии” (Лукашук И.И. Указ. соч. С. 37).

¹⁴ Конституция Японии // Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т.Я.Хабриевой. Москва, 2010. С. 1021.

¹⁵ Там же. С. 1023.

¹⁶ Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европы. Москва, 2000.

¹⁷ См.: Конституция ФРГ 1949 г. // Конституции государств Европы. Москва, 2000.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Конституция Франции 1946 г. URL: www.worldconstitutions.ru/archives/138/4.

²⁰ Речь идет о Маастрихтском договоре, учреждающем Европейский союз, который впервые предусмотрел права граждан союза участвовать в муниципальных выборах на территории государств - членов ЕС иных, чем те, гражданами которых они являются. В настоящее время ЕС основан на двух учредительных договорах (Договор о ЕС и Договор о функционировании ЕС), которые были приняты в 2008 г.