

*Турапова Б.Д.*

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

*B.D. Turapova*

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF INTERNATIONAL AGREEMENTS IN THE SPHERE OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES**

УДК: 342.9

*В настоящей статье охарактеризовываются международные договоры, реализовываемые уполномоченными органами исполнительной власти в правоохранительной сфере государства.*

**Ключевые слова:** международный договор, международное право, правоохранительный орган, правовая система, законодательство.

*In this article are characterized international treaties that can be applied to state bodies operating in the state.*

**Key words:** international treaty, international law, law enforcement agency, legal system, legislation.

Конституция Кыргызской Республики одновременно с вопросами внутригосударственного строительства регулирует и основы международной жизни государства. С учетом этого, одним из важнейших положений, закрепляемых в Конституции КР, стало положение о соотношении норм национального и международного права, что изменило отношение к вопросам взаимодействия указанных правовых категорий.

Тот факт, что рассматриваемые нормы помещены в одну из не подлежащих изменению разделов Конституции КР, а именно «Основы конституционного строя», указывает на их значение в процессе приведения в соответствие национального и международного права как особого правового комплекса. При этом сформулированные в части 3 статьи 6 Конституции КР положения указывают на существование ряда вопросов относительно соотношения международного и национального права в рамках границ действия именно внутригосударственной правовой системы.

Принадлежность собственно международного договора Кыргызской Республики к числу регуляторов деятельности правоохранительных органов исполнительной власти является очевидной хотя бы потому, что указание на данный факт содержат правовые акты, регламентирующие их деятельность на различном уровне. Как в законодательной сфере, так и в плоскости теоретических исследований, закрепляемая в ч.3 ст. 6 Конституции КР норма порождает ряд вопросов. Прежде чем приступить к определению сущности международных договоров в сфере деятельности правоохранительных органов исполнительной власти, необходимо обратиться к проблеме признания международного договора в качестве источника, регулирующего общественные отношения в области внутригосударственного регулирования.

Неоднозначное толкование данной нормы Конституций как Кыргызской Республики, так и

Российской Федерации, современными учеными привело к существованию различных точек зрения по вопросу отнесения международных договоров к числу регуляторов внутригосударственных общественных отношений. Думается, что конституционное предписание о принадлежности общепризнанных принципов и норм международного права к национальной правовой системе достаточно понятно и, в некотором смысле, бесспорно, однако возникает вопрос об отнесении данных категорий к самостоятельным источникам права. В этой связи необходимо привести высказывание М.Н. Марченко<sup>1</sup>, который определяет особую роль государства в процессе применения данных правовых категорий во внутригосударственной сфере, которое остается силой, творящей право, и при санкционировании не им созданных норм (обычаев, религиозных правил, правовых доктрин, договоров), приобретающих признаки источников права только и именно в результате придания им общеобязательной силы. При этом общая теория права не дает оснований относить отдельные нормы права к самостоятельным источникам. Следует признать, что нормы международного права не могут являться самостоятельными источниками права, в роли которых выступают конкретные международные соглашения, договоры и иные акты. Указанное положение не является чем-то не совсем очевидным, ведь если и рассматривать данные правовые категории в качестве источников внутреннего права, то обязательно с привязкой к конкретному нормативному акту.

В.В. Ершов расширяет перечень источников международного права, устанавливаемых Конституцией, относя к таковым кроме общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров, еще и международно-правовые обычаи<sup>2</sup>.

И.И. Лукашук также указывает на обычай как на основную форму существования общепризнанных принципов и норм международного права, который находит местом закрепления различного рода международных актов, резолюции международных организаций, многосторонние международные договоры и т.д.<sup>3</sup>. Опираясь на то, что обычай может быть носителем общепризнанных принципов и норм международного права, а также на тот факт, что кодификация и прогрессивное развитие международного права способствуют вытеснению обычая из большинства сфер регулирования и замене его международными договорами<sup>4</sup>, рассмотрение указанных принципов и норм необходимо осуществлять

в рамках смыслового наполнения отдельных договоров Кыргызской Республики международного характера.

Некоторую недосказанность Конституции КР в отношении общепризнанных принципов и норм международного права, в смысле определения источников их закрепления, призвана была устранить Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики.

Продолжая мысль о наличии различных точек зрения на концепцию соотношения внутригосударственного международного права, важно отметить, что рассматриваемые вопросы остаются актуальными, несмотря на значительный интерес к ним, прежде всего, ученых-конституционалистов и представителей международного права<sup>5</sup>.

Необходимо условно выделить два основных направления в понимании международных договоров Кыргызской Республики как источников национального права.

Первое направление свидетельствует об отнесении международных договоров в источникам отечественного права. Считаем возможным представить некоторые позиции.

Мнение о том, что общая теория права с ее традиционной ориентацией на внутреннюю правовую систему не может справедливо определить место и роль таких источников как международный договор, в связи с общетеоретическим характером, выводимого ею понятия источника права, не совсем соответствует действительности. Некоторые суждения подобного характера все же встречаются. Так, М.Н. Марченко, уделяя достаточное внимание рассмотрению вопросов соотношения национальной и международной правовой системы, делает заключение о необходимости рассматривать международные договоры не только в качестве источников международного права, но и своего внутригосударственного права и, соответственно, считать нормы международного договорного права также одновременно нормами своего национального права<sup>6</sup>.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин, закономерное включение общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров в качестве составной части правовой системы, связывают со становлением указанных категорий в качестве особого вида источников конституционного права. Факт признания в качестве источников права, непосредственное нахождение в национальной правовой системе каких-либо норм, в том числе и международных, возможен, если данным нормам свойственна соответствующая форма установленная государством и отношение к предмету регулирования отрасли права. При этом состав национальной правовой системы во многом вопрос активно дискутируемый, а государственное вмешательство в процесс отнесения указанных категорий к внутренней системе права достаточно спорно, так как правило, согласно которому в рамках

Кыргызской Республики могут обладать юридической силой решения международных судебных инстанций, не свидетельствует о том, что они, приобретая соответствующую нормативную оболочку, становятся источниками национального права.

С.А. Авакьян, отвечая на вопрос о возможности отнесения норм международного права к источникам права конституционного, выражает достаточно близкую к предыдущей позицию. Основываясь на положениях ч.4 ст. 15 Конституции РФ (аналогичных положениям Конституции КР), автор признает необходимость признания международно-правовых норм в качестве возможных источников конституционного права<sup>7</sup>. Отмечается, что комментируемое положение, необходимо в большей мере отнести к возможным случаям несогласованности внутренних и международных норм. при этом выявляется противоречие, в соответствии с которым предлагается при одновременном признании данных категорий в качестве источников национального права, что уже позволяет им функционировать в этом свойстве, трансформировать, то есть дублировать данные источники в рамках той же системы права.

М.В. Баглай также включает международные договоры в систему источников конституционного права, однако не поясняет свою позицию, указывая лишь на то, что включенная в Конституцию формулировка «Общепризнанные принципы и нормы международного права» таит в себе ряд проблем, ибо даже универсальное признание какой-либо нормы на межгосударственном уровне не порождает обязанности каждого государства соблюдать ее, если эта норма не нашла своего закрепления во внутреннем праве<sup>8</sup>.

Представляет также интерес ряд точек зрения, отстаиваемых представителями отраслевых наук. Так, З.А. Незнамова<sup>9</sup> признает в качестве источников национального права общепризнанные принципы и нормы международного права, делая акцент на том, что международные договоры, содержащие нормы уголовного права, не могут быть источниками уголовного права в формальном смысле, даже при условии их соответствующей ратификации и служат таковыми в смысле материальном. Данная позиция имеет значительное число последователей<sup>10</sup>.

В рамках уголовно-процессуального права данный вопрос также актуален. Так, Д.Н. Козак и Е.Б. Музилина, основываясь на ст. 1 УПК РФ, говорят о включении в исчерпывающий перечень источников, наряду с Конституцией и иными, общепризнанных принципов и норм международного права<sup>11</sup>. А.В. Смирнов, в том же смысле говорит о международных нормах, указывая на особые правовые механизмы, предохраняющие уголовный процесс от проникновения чужеродных норм<sup>12</sup>.

Большинство авторов, рассматривающих правоохранительные органы в совокупности, говорят об общепризнанных принципах и нормах международного права, а также содержащих их международных

договорах как о источниках так или иначе принимающих участие в регулировании организации и деятельности указанных государственных структур. В.П. Божьев, отталкиваясь от Конституции относит указанные в ней категории к системе источников, которыми в некоторой мере руководствуются правоохранительные органы<sup>13</sup>.

Ю.А. Лукичев и С.И. Вахмистрова полагают, что широкую группу правовых источников организации деятельности правоохранительных органов, составляют нормы международного права и международные договоры<sup>14</sup>.

Следует отметить то обстоятельство, что значительное число авторов, присоединяясь к тем, кто относит международные договоры к системе источников права, никаким образом не комментируют и не доказывают свою позицию. К этой группе, например, можно отнести следующих: О.О. Миронов<sup>15</sup>, В.П. Сальников<sup>16</sup>, А.Н. Миронов и Н.М. Павинский<sup>17</sup>, В.М. Семенова и В.А. Байдукова<sup>18</sup>, Н.Г. Иванов<sup>19</sup>, Л.И. Рарог<sup>20</sup> и другие. Указанные авторы фактически воспроизводят положения Конституции, никак не объясняя отнесение указанных в ней источников к системе внутреннего права, либо наоборот.

Противоположное направление рассматриваемого вопроса включает достаточно широкий круг авторов, которые не признают международные договоры в качестве источников национального права, как к целом, так и в рамках отдельных отраслей.

В первую очередь следует отметить позиции представителей отраслевых наук. Так, В.А. Канашевский, раскрывая норму, согласно которой международные договоры являются частью правовой системы, делает акцент на том, что указанные договоры и акты гражданского законодательства относятся к разнородным источникам права<sup>21</sup>. О.И. Рябцевич, отмечает целесообразность признания международного договора источником отечественного уголовного процесса и указывает на возможность действия международных норм без их трансформации во внутригосударственное право, что позволяет говорить об образовании данными нормами самостоятельных правовых комплексов<sup>22</sup>.

Необходимо отметить, что наиболее активно и аргументировано концепцию непризнания международного договора в качестве источника ее системы права, развивают российские ученые-международники.

С.Ю. Марочкин указывает на то, что Конституция, называя международные договоры частью правовой системы государства, не объявляет их источниками национального права, помещая указанные договоры вне системы источников в принципе<sup>23</sup>.

К.А. Бекашев, рассмотрение вопроса соотношения международного и внутригосударственного права начинает с утверждения, согласно которому международное и внутригосударственное право – это самостоятельные, хотя и взаимосвязанные правовые системы, находящиеся в постоянном взаимо-

действии, соприкосновении, осуществляя взаимное влияние друг на друга<sup>24</sup>. Основываясь на положениях современного дуализма, автор предполагает не только простое существование двух равнозначных и самостоятельных систем права – международного и национального, но и характеризует указанные системы состоянием диалектического взаимодействия между ними, со свойственным такому взаимодействию разнообразием элементов, последовательностью и сочетанием элементов<sup>21</sup>.

П.Н. Бирюков свою позицию относительно включения международных договоров в систему права основывает на соотношении понятий «правовая система» и «право». Автор указывает на необходимость рассматривать формулировку «обще-признанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы», как общую санкцию государства на включение норм международного права в систему действующих в государстве норм, на непосредственное применение международного права в сфере реализации национального законодательства, что в свою очередь, вовсе не означает их включения в состав норм национального права<sup>25</sup>.

Справедливости ради, необходимо отметить, что указанные выводы П.Н. Бирюков делает, основываясь на точке зрения высказанной Г.В. Игнатенко, чья позиция относительно соотношения источников международного и национального права видится наиболее аргументированной. Исходя из идеи согласованного регулирования, возникающих во внутригосударственном правовом пространстве общественных отношений, нормами национального и международного права, автор указывает на способность норм современного международного права выполнять те же регулятивные функции, которые традиционно осуществляются нормами национального права, что не противоречит достижению поставленных целей при их согласованном, совместном применении. Взаимодействие правовых систем проявляется в согласованном регулировании отношений, относящихся к совмещенному предмету регулирования. При этом, уже сама природа соотношения понятий «система права» и «правовая система» свидетельствует о «привязке» конкретных источников к конкретным правовым комплексам, которые, в свою очередь, обладают собственной системой источников, выполняющих присвоенные им функции в рамках другого правового комплекса, не переходя в него, то есть сохраняя «прописку» в собственном правовом комплексе<sup>26</sup>.

Выше уже неоднократно указывалось на необходимость различать понятия «правовая система» и «право» с целью определения места международных договоров в системе источников регламентирующих организацию и деятельность правоохранительных органов исполнительной власти. В среде ученых встречаются различные суждения по этому вопросу. Так И.И. Лукашук, не рассматривая вопроса о правовой системе специально, приходит к выводу,

что Конституция воспроизводит правило, известное другим государствам: международное право – часть права страны<sup>27</sup>.

Г.В. Игнатенко говорит о необходимости принципиального разграничения понятий «право государства» и «право, применяемое в государстве», где первое включает совокупность создаваемых данным государством и его органами норм, а второе представляется как совокупность всех норм и правовых актов, подлежащих применению во внутривнутригосударственной сфере<sup>28</sup>.

Таким образом, под правовой системой Кыргызской Республики следует понимать совокупность применяемых в нашей стране правовых норм, а именно норм порожденных нормотворческой деятельностью нашего государства, норм иностранного и международного права, важнейшим из компонентов которого выступают международные договоры Кыргызстана, которые могут выступать регуляторами отношений наряду с национальными нормами, не меняя при этом принадлежности в качестве источника к своему правовому комплексу.

Закрепленное первоначально в Конституции КР положение о включении международных договоров в состав отечественной правовой системы, со временем трансформировалось в отраслевое законодательство. При этом различные отрасли восприняли указанную конституционную норму в своей собственной интерпретации.

Некоторые правовые акты практически в неизменном виде воспроизводят формулировку, содержащуюся в Конституции КР. В этом смысле, представляет интерес Таможенный кодекс КР<sup>29</sup>, а именно его ст. 5, которая содержит норму о действии международных договоров Кыргызской Республики в области таможенного дела: «Вступившие в установленном законом порядке в силу положения межгосударственных договоров и иных актов, ратифицированных Жогорку Кенешем и Президентом КР, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью законодательства Кыргызской Республики ...». Формулировка правовой основы, которая содержится в Кодексе об административной ответственности КР<sup>30</sup> также в полном объеме соответствует Конституции КР. Однако значительно чаще рассматриваемые положения с Основным законом не соотносятся.

Самой распространенной формой закрепления международных договоров в качестве регуляторов соответствующих правоотношений, является указание на них наряду с национальными регуляторами. В качестве примера можно назвать Закон КР «Об органах национальной безопасности»<sup>31</sup>, в ст. 2 содержащий формулировку, согласно которой правовую основу деятельности органов национальной безопасности составляют «...международно-правовые соглашения и договоры, участником которых является Кыргызская Республика, соот-

ветствующие международные правовые акты, признанные Кыргызской Республикой». Следует также отметить не столь многочисленные, однако достаточно интересные примеры преобразования ч.3 ст. 6 Конституции КР.

Ряд правовых актов, в своем тексте содержат не только непосредственно конституционное предписание, но и указывают на прямое действие или применение международных договоров. В качестве примера приведем Закон КР «О международных договорах Кыргызской Республики»<sup>32</sup>.

Таким образом, в среде авторов нет единообразного понимания сущности и места международных договоров как в системе права в целом, так и в системе источников регламентирующих деятельность правоохранительных органов исполнительной власти в частности. Отечественное отраслевое законодательство также не отличается единообразием в интерпретировании известной нормы Конституции КР. При этом формулировки законов нередко не в полном объеме соответствуют тексту Конституции КР, а иногда и по смыслу. В ряде случаев указание на международные договоры отсутствуют вовсе, что не является основанием для игнорирования международных соглашений как правовой основы деятельности правоохранительных органов исполнительной власти. В этой связи достаточно актуальным представляется приведение формулировок источников, регламентирующих деятельность данных органов к единообразию и в соответствие с ч.3 ст.6 Конституции КР.

#### Литература:

1. *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учебник. М.: Зерцало, 2005. С. 302.
2. *Ершов В.В.* Правовая цивилизация: теоретические и практические вопросы международного права // Российская юстиция. № 5. 2004. С. 8.
3. *Лукашук И.И.* Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997. С. 52.
4. *Игнатенко Г.В., Тиунов О.И.* Международное право: Учебник для вузов. М., 2006. С. 111-112.
5. *Несмеянова С.Э.* О соотношении норм международного и национального права // Российский юридический журнал. 1999. № 3. С.52; Международное право и национальное законодательство /Инс-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 112-198.
6. *Марченко М.Н.* Указ. соч. С. 299.
7. *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учебник. М.: Юрист, 2005. С. 74.
8. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 2007. С. 23-24.
9. *Незнамова З.А.* Уголовное право. Общая часть: Учебник для вузов. М., 1997. С. 21-26.
10. *Копяхин В.П.* Уголовное право в 21 веке: материалы международной научно-практической конференции. М., 2002. С. 155; *Игнатов А.Н.* Курс российского уголовного права. Том. 1. Общая часть. М., 2001. С. 25-26;
11. *Пудовочкин Е.Ю., Пирвагидов С.С.* Понятие, принципы и источники уголовного права: сравнительно-правовой

- анализ законодательства России и стран СНГ. СПб., 2003. С. 164.
12. Комментарий к УПК РФ / Под ред. Д.Н. Козака и Е.Б. Музилиной. М., 2002. С. 5-6.
  13. *Смирнов А.В.* Уголовный процесс: учебник для вузов. СПб., 2004. С. 40-41.
  14. *Божьев В.П.* Правоохранительные органы России: Учебник. М.: Высшее образование, 2006. С. 36.
  15. *Лукичев Ю.А., Вахмистрова С.И.* Правоохранительные органы Российской Федерации: учеб. СПб, 2000. С.23.
  16. Конституционное (государственное) право России: Учебник / Под ред. Сальникова В.П. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 172.
  17. Конституционное (государственное) право России: Учебник / Под ред. Сальникова В.П. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 14.
  18. *Мионов А.Н., Павинский Н.М.* Правоохранительные органы: учебное пособие. М.: Инфра-М, 2005. С. 16.
  19. *Семенова В.М., Байдукова В.А.* Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник. М.: НОРМА, 2008. С. 16-17.
  20. *Иванов Н.Г.* Уголовное право Российской Федерации: учебное пособие. М., 2000. С. 18.
  21. *Рарог Л.И.* Уголовное право России. Общая часть: учебник. М., 1998. С. 16.
  22. *Канашевский В.А.* О непосредственном воздействии международных договоров РФ // Российский юридический журнал. № 4. 2002. С. 146.
  23. *Рябцевич О.И.* Место международных норм в уголовно-процессуальном законодательстве России (в свете нового УПК) // Российский юридический журнал. № 3. 2003. С. 127-133.
  24. *Марочкин С.Ю.* Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 129.
  25. Международное публичное право: учебник / под ред. К.А. Бекяшева. М.: «ПРОСПЕКТ», 1998. С. 75-81.
  26. Международное публичное право: учебник / Л.П. Онуфриева, К.А. Бекяшев, В.В. Устинов и др. / отв.ред. К.А. Бекяшев. М.: Проспект, 2005. С. 99-105.
  27. *Бирюков П.Н.* Международное право: учебное пособие. М.: Юристъ, 1998. С. 41-45.
  28. *Игнатенко Г.В., Тиунов О.И.* Международное право: учебник. М.: Норма, 2006. С. 193-197.
  29. *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 236-237.
  30. *Игнатенко Г.В., Тиунов О.И.* Международное право: Учебник для вузов. М., 2006. С. 196.
  31. Таможенный кодекс Кыргызской Республики (в ред. Закона КР от 25 февраля 2010 года № 35) // [Электронный ресурс]: Законодательство Кыргызской Республики, Информационный центр «ТОКТОМ-НАКР». Б.: Изд-во «Академия», 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).
  32. Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики (в ред. Закона КР от 30 мая 2011. №33) // [Электронный ресурс]: Законодательство Кыргызской Республики, Информационный центр «ТОКТОМ-НАКР». Бишкек: Издательство «Академия», 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).
  33. Об органах национальной безопасности: Закон Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1362-ХП (в ред. Закона КР от 30 декабря 2009 года № 319) // [Электронный ресурс]: Законодательство Кыргызской Республики, Информационный центр «ТОКТОМ-НАКР». Б.: Издательство «Академия», 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).
  34. *О международных договорах Кыргызской Республики:* Закон Кыргызской Республики от 21 июля 1999 года № 89 (в ред. Закона КР от 28 апреля 2007 года № 64) // [Электронный ресурс]: Законодательство Кыргызской Республики, Информационный центр «ТОКТОМ-НАКР». Бишкек: Издательство «Академия», 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).

Рецензент: к.ю.н. Мамырбаева З.А.