

УДК 32

Роль правительства Испании в имплементации международных договоров

Шашкова Анна Владиславовна

Адвокат, почетный консул Сент-Винсента и Гренадин,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права,
Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации,
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;
e-mail: a.shashkova@inno.mgimo.ru

Аннотация

Настоящая статья посвящена анализу проблемы имплементации международных договоров во внутреннее законодательство Испании. Согласно Конституции Испании договор интегрирует в рамках внутренней правовой системы посредством публикации, при условии, что был юридически действительным образом заключен. Внутренний нормативный акт для того, чтобы полностью отразить в нем положения международного договора при этом не требуется. Аналогично нельзя придать юридическую силу международному договору исключительно путем его публикации. Требуется и публикация, и признание юридической силы международного договора. Именно Конституционный суд Испании и может подтвердить данную действительность международного договора. Различные дискуссионные вопросы в этом отношении возникают, поскольку Конституция Испании напрямую не предусмотрела, каким образом международный договор имплементируется во внутреннее законодательство Испании. Положение о прямом действии международного договора также отсутствует. Автор рассматривает роль правительства Испании в процедуре имплементации международных договоров. Наиболее значимому анализу в настоящей статье подвергается реализация процедуры выражения согласия при введении в действие на территории государства международного договора. Статья указывает на конкуренцию между правительством и парламентом в данном вопросе, а также на сферы ограничения полномочий правительства Испании в этом вопросе. Автор приходит к выводу о необходимости четкого урегулирования статуса правительства Испании в вопросе согласования актов международного и глобального права.

Для цитирования в научных исследованиях

Шашкова А.В. Роль правительства Испании в имплементации международных договоров // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Том 6. № 5А. С. 148-155.

Ключевые слова

Имплементация, международный договор, Испания, правительство Испании, ратификация, публикация договора.

Введение

Испания не является исключительным государством, которое затрагивают проблемы имплементации норм международного права в национальное законодательство. Для анализа данной проблематики необходимо детально рассмотреть Конституцию Испании 1978 года. Каким образом данный вопрос регулируется в Конституции Испании, в законодательных актах и в доктрине, толкующей данные акты.

Основная часть

Какова роль правительства Испании в имплементации международных договоров? Можно прийти к мнению о том, что передача законодательных полномочий правительству Испании, основанная на статье 82.3 Конституции Испании, была осуществлена для адаптации испанского законодательства к законодательству Европейского Союза. 27 декабря 1985 года была принята Директива Европейского Союза № 47, устанавливающая правительство в качестве органа, который компетентен исполнять и реализовывать право Европейского Союза. Впоследствии, однако, данная Директива была отменена Законом № 8 от 19 мая 1994 года, закрепляющим данные и большинство других полномочий за Комиссией Европейского Союза.

Предоставление законодательных полномочий правительству Испании на основании статьи 82.3 Конституции Испании имело целью согласовать акты испанского законодательства с актами Европейского Союза [Шашкова, 2001]. Регламент Конгресса Депутатов от 10 февраля 1982 года и Постановление Сената от 11 января 1994 года развивают данную норму. В действительности, полномочия, предоставленные органическим законом и полномочия, предоставленные напрямую общим законом, не имеют значимых отличий, за исключением того, что в случае органического закона голосование по нему принимается абсолютным большинством голосов. Что касается Сената, то его вмешательство устанавливает иную законодательную процедуру при одобрении акта международного права: неодобрение акта международного права означает вето. После этого в Конституционный суд Испании можно внести предложение о моратории на применение данного акта в течение определенного времени, если не удастся преодолеть разногласия между Конгрессом депутатов и Сенатом.

При разрешении разногласий между Конгрессом депутатов и Сенатом по вопросу имплементации актов международного права статья 94.1 Конституции отдает приоритет решению Сената [Шашкова, 2015]. В свою очередь Регламент Конгресса Депутатов, несколько расширив конституционное положение, установил возможность преодоления вето Сената голосованием абсолютного большинства членов Конгресса депутатов.

Следующие органические законы были приняты на основании статьи 94 Конституции Испании:

Органический закон № 10/1992 от 28 декабря, о ратификации Испанией Договора о Европейском Союзе, подписанного в Маастрихте, 7 февраля 1992;

Органический закон № 20/1994 от 29 декабря, который разрешает ратификацию Договора о Присоединении Норвегии, Австрии, Финляндии и Швеции к Европейскому Союзу;

Органический закон № 9/1998 от 16 декабря, который разрешает ратификацию в Испании амстердамского договора о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе, Договоры об учреждении Европейских Сообществ и некоторые связанные с ними акты, подписанный в

Амстердаме 2 октября 1997 года;

Органический закон № 6/2000 от 4 октября, который разрешает ратификацию Испанией Статута Международного Уголовного Суда;

Органический закон № 3/2001 от 6 ноября, который разрешает ратификацию Испанией Договора, заключенного в Ницце 26 февраля 2001 года, о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе, Договоры об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с ними акты;

Органический закон №12/2003 от 24 октября, который разрешает ратификацию Договора о Присоединении к Европейскому Союзу Чешской Республики, Эстонской Республики, Республики Кипр, Латвийской Республики, Литовской Республики, Венгерской Республики, Республики Мальта, Республики Польша, Республики Словения и Словацкой Республики

Органический закон № 1/2005 от 20 мая, разрешающий ратификацию Испанией Договора, устанавливающего европейскую Конституцию, подписанного в Риме 29 октября 2004 года;

Органический закон № 6/2005 от 22 декабря, разрешающий ратификацию Испанией Договора о Присоединении к ЕС, Республики Болгария и Республики Румынии;

Органический закон № 1/2008 от 30 июля, который разрешает ратификацию Испанией Лиссабонского Договора, который вносит изменения в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества, подписанный в столице Португалии 13 декабря 2007 года.

Декрет от 24 мая 1972 года¹ Об упорядочении деятельности администрации Испании в отношении международных договоров дает более емкое определение международных договоров, чем используемое в Конституции Испании. Международный договор, то есть договор, регулируемый международным правом, определяется как документ, заключенный в письменной форме между Испанией и иным государством либо между Испанией и международной правительственной организацией. При этом международный договор может состоять из одного, двух или более документов, имеющих любое наименование.

В процедуре заключения международного соглашения можно выделить следующие этапы:

- переговоры
- принятие текста,
- аутентификация,
- выражение согласия.

Первые три этапа урегулированы Венской конвенцией. Одна из форм выражения согласия – ратификация. При этом имеются и иные формы. Ратификация означает подтверждение. Исторически глава государства подтверждал действия своих подданных. После Великой французской революции данные полномочия перешли к парламенту как органу народного представительства. В случае Испании такое верховное полномочие принадлежит королю Испании. Однако, рассматривая в совокупности статьи 74, 93, 94 Конституции Испании, необходимо констатировать, что участие парламента является необходимым в данном процессе. А в случаях, предусмотренных статьями 94.1 и 94.2 Конституции Испании, требуется предварительное участие в процессе ратификации Генеральных кортесов. При этом

¹ Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en material de Tratados Internacionales. URL: <https://boe.es/boe/dias/1972/04/08/pdfs/A06264-06267.pdf>

Конституция Испании устанавливает четкий перечень таких случаев. Сюда относятся:

- договоры политического характера;
- договоры или соглашения военного характера;
- договоры или соглашения, затрагивающие территориальную целостность государства или основные права и обязанности подданных;
- договоры и соглашения, налагающих финансовые обязательства на государство;
- договоры и соглашения, предполагающие изменение или отмену какого-либо закона или требующие законодательных мер для их осуществления.

Такое согласие Генеральных кортесов может рассматриваться в качестве закона либо не рассматриваться в качестве такового. Это не имеет принципиального значения. Речь здесь идет об общей законодательной процедуре. Правительство формирует запрос о делегировании полномочий, который рассматривается палатами парламента в течение 90 дней (возможно продление до 180 дней). Принципиальное отличие между данной процедурой от законодательной процедуры находится в вопросе разрешения разногласий между палатами парламента: Конгрессом депутатов и Сенатом. Статья 145 Регламента Сената и статья 158 Регламента Конгресса депутатов устанавливают, что в случае возникновения разногласий между палатами на основании статьи 74.2 Конституции Испании формируется специальная Комиссия. Комиссия состоит из равного числа депутатов и сенаторов. Спорный вопрос выносится на голосование. Принять его необходимо абсолютным большинством голосов членов комиссии. В случае недостижения решения Комиссией, вопрос передается на рассмотрение Конгресса депутатов, который, в свою очередь, тоже должен одобрить его абсолютным большинством голосов своих членов.

Как было указано выше, ряд договоров подписывается правительством Испании. В случае последующего неодобрения таких договоров может возникнуть конфликт между правительством и парламентом Испании. Окончательное решение в вопросах компетенции остается за генеральными кортесами. Такие полномочия Генеральных кортесов Испании вытекают из статьи 94 Конституции Испании, а также постановления Государственного совета от 7 марта 1985 года [Шашкова, 1999]. В данном постановлении Госсовет определил критерий отнесения договоров к политическим. Прежде всего, это договоры, так или иначе связанные с вооруженными силами. Их можно разделить на три группы:

- первая группа связана с вопросами, указанными в Конституции Испании: объявлением войны и необходимостью, таким образом, применения вооруженных сил Испании;
- вторая группа связана с отношениями между государствами – членами НАТО;
- третья группа касается вопросов перемещения испанского контингента за рубежом.

Именно третья группа вопросов изначально находилась исключительно в компетенции правительства, а не парламента Испании. Органический закон 5/2005 от 17 ноября О Национальной обороне изменил данную ситуацию, предусмотрев необходимость получения разрешения Генеральных кортесов для осуществления любых операций, непосредственно не связанных с защитой Испании и ее государственного интереса.² На правительство Испании также ложатся обязательства по информированию парламента о проведенных за рубежом

² Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>

операциях в срок в течение года после проведения таких операций.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в совокупности представляет собой указанное выше выражение согласия. Предварительное разрешение на заключение договора является обязательным. Оно исходит от Генеральных кортесов. При этом формальное согласие выражает глава государства – король Испании Филипп VI. Генеральные кортесы не имеют полномочий по изменению сторон договора, однако им предоставлено полномочие делать определенные оговорки и толкование, разрешенное таким международным договором. Ограничения полномочий правительства в заключении и ратификации международных договоров может быть основано исключительно на статье 82 Конституции Испании. Кроме того, срочные международные договоры, которые тоже имеют место, также могут быть заключены правительством Испании до получения разрешения со стороны Генеральных кортесов.

Положение Государственного совета Испании № 38.900 от 4 апреля 1974 года устанавливает необходимость имплементации актов международного права в национальную систему. Это необходимо еще и для того, чтобы унифицированная внутренняя система правовых актов могла адекватно и эффективно дать ответ при направлении запроса по тому или иному вопросу, регулируемому актом международного права. Таким образом, можно создать автоматическую систему фильтрации и предоставления информации.

С другой стороны, международный договор представляет собой не прямой источник внутреннего права до момента его публикации. То есть, публикация – это форма трансформации из международного права во внутреннее. Исследователи – международники не считают публикацию автоматической легитимацией международного договора, а формальным учредительным или отлагательным требованием. Однако возможно, что договор начинает оказывать прямое действие и на частных лиц после публикации такого международного договора, если это соответствует природе самого международного договора. Договор, должным образом заключенный и опубликованный имеет приоритет перед нормами внутреннего права. Следовательно, в случае возможного противоречия с основополагающими конституционными принципами, такой приоритет международного договора перед внутригосударственными нормами делает его возможным объектом конституционного контроля.

Проводимое конституционное толкование основывается также и на статье 1.5 Гражданского кодекса Испании. Тем не менее, именно конституционное толкование содержит существенные отличия от данного гражданского толкования нормы имплементации международных договоров. Конституция упростила некоторые аспекты взаимоотношений международного и национального права, приведя в письменную форму практики обычного применения актов международного права. Прямо или косвенно в данном случае затрагиваются три аспекта проблемы:

- система интеграции;
- прямое действие;
- природа и иерархия договора.

Согласно Конституции Испании, договор интегрирует в рамках внутренней правовой системы посредством публикации, при условии, что был юридически действительным образом заключен. Внутренний нормативный акт для того, чтобы полностью отразить в нем положения международного договора при этом не требуется. Аналогично нельзя придать юридическую силу международному договору исключительно путем его публикации. Требуется и

публикация, и признание юридической силы международного договора. Именно Конституционный суд Испании и может подтвердить данную действительность международного договора. Различные дискуссионные вопросы в этом отношении возникают, поскольку Конституция Испании напрямую не предусмотрела, каким образом международный договор имплементируется во внутреннее законодательство Испании. Положение о прямом действии международного договора также отсутствует. Таким образом, некоторые исследователи обращаются к указанному положению Гражданского кодекса Испании для ограничения применения международного договора. Конечно, международный договор содержит обязательства, которые взяло на себя государство и компетентные государственные органы, в том числе, и судьи. Должны ли эти положения автоматически распространяться на всех подданных Испании? Конституция, тем, что не заложила прямое действие международных договоров, таким образом, усомнилась в положительном ответе на поставленный вопрос. Видимо, это и является причиной отсутствия в Конституции Испании положения о прямом действии норм международного права.

Возникает вопрос о моменте публикации международного договора:

- он публикуется немедленно после получения согласия Генеральных кортесов;
- либо он публикуется по прошествии определенного времени после получения согласия Генеральных кортесов, но до его вступления в силу;
- либо он публикуется после вступления в силу.

Логично было бы настаивать на последнем положении, поскольку именно после вступления в силу международный договор получает возможность оказывать влияние на подданных Испании. Такой срок публикации следует предусмотреть не только в самом международном договоре, но и в законодательстве Испании, где на сегодняшний день такой срок отсутствует.

В случае не опубликования договора в указанный срок, это не является препятствием для применения данного международного договора.

Заключение

Таким образом, несмотря на отдельные ограничения участия правительства Испании в процессе имплементации международных договоров в испанское внутренне законодательство, роль данного органа в указанном процессе значима.

Библиография

1. Туманов В.А., Половченко К.А. Конституционные основы судебной власти. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 326 с.
2. Шашкова А.В. Конституционный контроль в Испании // Конституционный контроль в зарубежных странах. М.: МГИМО-Университет, 2015. С. 169-194.
3. Шашкова А.В. Понятие механизма государственного управления. Высшие и центральные органы публичной администрации в Испании // Юрист. 1999. № 4. С. 6-12.
4. Шашкова А.В. Правительство Испании (организационно-правовые проблемы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 162 с.
5. *Constitucion Espanola*, de 29 de diciembre de 1978.
6. *Ley Orgánica 2/1979*, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
7. *Ley 38/1988*, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial / BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 1988, páginas 36580 a 36635.
8. *Organizacion de Juzgados y Tribunales*.

Spanish Government's Role in Implementation of International Treaties

Anna V. Shashkova

Lawyer, Honorary Consul for St. Vincent and the Grenadines,
PhD in Law, Associate Professor,
Department of Constitutional Law,
Moscow State Institute of International Relations (University)
of the Ministry of Foreign Affairs Russian Federation,
119454, 76 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: a.shashkova@inno.mgimo.ru

Abstract

This article is devoted to the analysis of the problem of the implementation of international treaties in the domestic legislation of Spain. According to the Constitution of Spain, the treaty integrates within the domestic legal system through publication, provided that it has been legally effectively concluded. An internal normative act in this case is not required. Similarly, it is impossible to give legal force to an international treaty solely through its publication. It requires publication and recognition of the legal force of the international treaty. It is the Constitutional Court of Spain that can confirm this validity of the international treaty. Various debatable issues arise in this respect, since the Constitution of the Search did not directly provide for how the international treaty is implemented. The provision on the direct operation of the international treaty is also absent. The author considers the role of the Spanish government in the procedure of implementing international treaties. The most significant analysis in this article is the implementation of the procedure for expressing consent when the international treaty is put into effect on the territory of the state. The article points to competition between the government and parliament on this issue, as well as to the areas of limitation of the Spanish government's authority in this matter. The author comes to a conclusion about the need for a clear settlement of the status of the Spanish government in the issue of harmonizing acts of international and global law.

For citation

Shashkova A.V. (2017) Rol' pravitel'stva Ispanii v implementatsii mezhdunarodnykh dogovorov [Spanish Government's Role in Implementation of International Treaties]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 6 (5A), pp. 148-155.

Keywords

Implementation, international treaty, Spain, Government of Spain, ratification, publication of treaty.

References

1. *Constitucion Espanola, de 29 de diciembre de 1978.*
 2. *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.*
 3. *Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial / BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 1988, páginas 36580 a 36635.*
-

4. *Organizacion de Juzgados y Tribunales.*
5. Shashkova A.V. (2015) *Konstitutsionnyi kontrol' v Ispanii* [Constitutional control in Spain]. In: *Konstitutsionnyi kontrol' v zarubezhnykh stranakh* [Constitutional control in foreign countries]. Moscow: MGIMO-University.
6. Shashkova A.V. (1999) *Ponyatie mekhanizma gosudarstvennogo upravleniya. Vysshie i tsentral'nye organy publichnoi administratsii v Ispanii* [Concept of the mechanism of public administration. Higher and central public administration in Spain]. *Yurist* [Lawyer], 4, pp. 6-12.
7. Shashkova A.V. (2001) *Pravitel'stvo Ispanii (organizatsionno-pravovye problemy). Doct. Dis.* [Government of Spain (organizational and legal problems)]. Moscow.
8. Tumanov V.A., Polovchenko K.A. (2016) *Konstitutsionnye osnovy sudebnoi vlasti* [Constitutional basis of the judiciary]. Moscow: Norma: INFRA-M Publ.