

Международное право и российский конституционализм

*Хижняк В.С.**

Конституционализм в науке российского конституционного права – систематизированное понятие, воплощающее наиболее значимые явления конституционного строя и конституционной практики, включающее в себя конституционную доктрину, конституцию и практику ее реализации, конституционную культуру должностных и физических лиц. Конституционализм – это философия конституционного мировоззрения, закреплённая в Основном Законе страны, это обеспечение верховенства Конституции, правление в рамках Конституции¹.

В основу Конституции Российской Федерации 1993 года были положены идеи западного либерального конституционализма, соединённые с российскими политическими традициями. Вопросы взаимодействия, соотношения национального и международного права традиционно были в центре внимания исключительно ученых-международников. Характерно, что только после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года данная проблема становится предметом научного анализа представителей различных отраслей российского права.

На первой Всероссийской научной конференции в сентябре 1995 года «Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия» были сделаны определенные шаги в исследовании данной проблемы². В последнее время интерес к проблеме взаимодействия национального права России и международного права возрос³. Конституционализация международного права сегодня

*Хижняк Вера Сергеевна – доцент кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной академии права.

¹ См.: Кабышев В.Т. Российский конституционализм на рубеже тысячелетий // Правоведение. 2001. № 4. С. 63.

² См.: Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия // Государство и право. 1996. № 2. С. 6-9, 21; № 3. С. 24-26, 40-42.

³ См.: Тихомиров Ю.А. Глобализация: взаимовлияние внутреннего и международного права // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 3-12; Хижняк В.С. Взаимодействие национального права России и международного права: конституционные основы. Саратов, 2002.

все явственнее проявляется как тенденция развития российского права. Да и большинство современных зарубежных конституций содержат положения, посвященные международному праву, и призвано обеспечивать реализацию его норм.

И.И. Лукашук отмечает: «Новые конституции, принятые на постсоветском пространстве, отражают общие тенденции развития конституционного права относительно регулирования взаимодействия международного и внутреннего права». При этом «большинство конституций нацелено на обеспечение обретенного суверенитета»⁴.

В науке международного права есть три основных теории о соотношении международного и национального права: теория примата международного права, теория примата внутригосударственного права и дуалистическая теория. Их содержание общеизвестно, и мы не будем концентрироваться на нем в настоящей статье.

В своей правовой и политической доктрине государство обычно использует либо теорию примата международного права, либо дуалистическую теорию. Однако большинство все же предпочитает последнюю. На наш взгляд, в политической и правовой доктрине Российской Федерации также отражена именно эта теория. Однако мнения современных российских ученых по этому поводу далеко не однозначны.

На рубеже XX-XXI веков стали четко вырисовываться тенденции дальнейшего развития международного права и его взаимодействия с национальными правовыми системами. Процесс глобализации усилил взаимосвязь государств, расширился круг общих для них интересов. Верховенство права в международных отношениях признают все без исключения государства.

Большинство государств мирового сообщества согласно с тем, что в международных отношениях должно господствовать право. Без установления его превосходства невозможно развитие международных отношений. Однако верховенство права в международных отношениях еще не означает приоритет международного права над внутригосударственным.

Некоторые современные ученые говорят о том, что в будущем должен утвердиться не просто примат права, а именно примат международного права, причем он должен распространиться и на соотношение международного и внутригосударственного права⁵. О.Н. Хлестов

⁴ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право: XXI век. М., 2000. С. 202.

⁵ Хлестов О.Н. Прогнозы развития международного права в XXI веке // Московский журнал международного права. 2001. № 2. С. 28.

указывает, что в дальнейшем будет происходить и добровольный отказ государств от прав, присущих суверенитету. Вполне вероятно, что суверенитет государств будет и дальше ограничиваться, а международное право будет распространяться на все новые и новые сферы действия. Однако еще довольно рано говорить о примате международного права в ближайшем будущем. Предпосылки к сближению государств, укреплению позиций международного права существуют давно. О их наличии писал еще в начале XX века Г. - Кельзен. Тем не менее мы до сих пор не вправе утверждать, что близко то время, когда на Земле будет одно государство с общим интернациональным правом. В обоснование этого мнения можно привести следующие аргументы:

1. В настоящее время, несмотря на проходящие в европейском регионе процессы глобализации и интеграции, международное сообщество продолжает оставаться разобщенным. Наиболее заметны различия между западным и восточным мышлением, образом жизни и национальными правовыми системами соответствующих государств. В то время как на Западе происходит добровольное ограничение прав, присущих суверенитету, на Востоке идет борьба за размежевание с Западом. Восток не приемлет западного образа жизни, потрясающего его собственные устои, и решений этой проблемы еще не найдено. Сама глобализация порождает массу проблем, так как оказывает влияние на характер и функции государства и права⁶.

2. В то же время на Западе растет движение антиглобалистов – граждан европейских государств, не согласных с проведением интеграционных процессов в этом регионе. Говоря о развитии международного права и его взаимодействия с правом международным, мы не можем сбрасывать со счетов общественное мнение.

3. Существование международных отношений и международного права невозможно без наличия суверенных государств. Объединение государств в так называемое «международное государство» может привести к результатам, обратным ожидаемым. Достаточно вспомнить опыт многонациональных государств СССР и СФРЮ. Противоречия, исторически существующие между различными народами, вытекают наружу при попытке унификации жизни различных этнических, религиозных, языковых и культурных групп и разрушают такое государство изнутри.

⁶См.: Лукашук И.И. Указ. соч. С. 21.

4. Государства ревностно относятся к сфере действия своего права и к правам, присущим их суверенитету, и отказываются от них только в том случае, если международное право предлагает им значимые для них блага.

Ограничение государственного суверенитета, так же как и утверждение примата международного права в международных отношениях, не выгодно даже для существования самого международного права, так как без государств, обладающих полным суверенитетом, невозможны его полноценное развитие и развитие международных отношений. Ведь не случайно синонимом термина «международное право» является термин «межгосударственное право».

Однако охрана государственных интересов не означает, что Россия может отказаться от добросовестного выполнения своих международных обязательств. Напротив, эту обязанность Российская Федерация официально признала в ч. 4 ст. 15 Конституции, где говорится, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью ее правовой системы. Одним из общепризнанных принципов международного права является принцип добросовестного выполнения международных договоров.

Среди российских ученых нет единого мнения относительно того, какие принципы являются общепризнанными. На наш взгляд, следует согласиться с тем, что принципы международного права, содержащиеся в Уставе ООН, являются общепризнанными. По своей сути Устав является самым многосторонним международным договором, участником которого являются все члены этой организации. Таким образом, принцип добросовестного выполнения международных договоров – это общепризнанный принцип международного права, который в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ входит в правовую систему Российской Федерации и должен применяться и соблюдаться на ее территории.

Конституционные гарантии исполнения международных договоров занимают главное место среди иных внутригосударственных гарантий реализации международного права. Конституция не просто декларирует намерения государства в отношении международных договоров, но и определяет обязанности государственных органов по реализации их положений и надзору за реализацией.

Существует два пути исполнения предписаний обязательных для России международных договоров: изменение законодательства таким образом, чтобы оно соответствовало нормам международных догово-

ров, и прямое применение норм международного права для урегулирования внутривнутригосударственных отношений. Однако следует учитывать, что прямое применение не предполагает того, что нормы международного права должны применяться без учета принципов национального права.

Механизм согласования национального права с международным достаточно разработан в российском законодательстве, чего нельзя сказать о механизме применения норм международного права.

Один из наиболее важных вопросов, с которым связан процесс реализации норм международного права, – это вопрос о том, какие именно договоры подлежат реализации на территории Российской Федерации. Как в Конституции, так и в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» говорится об опубликованных договорах. Если учитывать, что имплементация происходит главным образом на основании отсылочной нормы внутривнутригосударственного права, то правоприменитель может применить нормы только опубликованных договоров, поскольку только в этом случае можно презюмировать, что ему известно, какие договоры заключены от имени государства и внесены в его правовую систему. Опубликование является общепризнанным основанием для применения нормативно-правовых актов.

В ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» говорится, что положения официально опубликованных договоров РФ, не требующие издания внутривнутригосударственных актов для своего применения, действуют в Российской Федерации непосредственно.

Рассматривая вопрос о том, какие международные соглашения могут применяться на территории РФ, следует отметить тот факт, что в ст. 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» говорится о возможности временного применения нератифицированных договоров, ратификация которых по законодательству Российской Федерации является обязательной. Такие договоры получили в юридической литературе название «временно самоисполнимые». Самоисполнимый договор должен вступить в законную силу, и для реализации его норм нет необходимости в принятии внутривнутригосударственного нормативно-правового акта. Самоисполнимый договор может быть проверен на соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом РФ до его ратификации.

Органы государственной власти, выразившие свое согласие на обязательность международного договора, могут принять решение о его применении до его вступления в законную силу и до его ратификации. Однако в случае, если Конституционный Суд РФ признает временно самоисполнимый договор противоречащим Конституции, то возникнет вопрос о тех отношениях, которые появились в результате временного исполнения договора. Эта проблема не решена в российском законодательстве.

Теоретически в Российской Федерации возможно применение и тех договоров, согласие на действительность которых выражается утверждением или присоединением, однако таких случаев на практике не было⁷.

Международные договоры РФ также являются составной частью правовой системы субъектов федерации, что вызвано тем, что договор, заключенный федерацией в целом, обязателен для всех ее субъектов, которые должны способствовать их исполнению. Следовательно, субъекты федерации должны согласовывать свое законодательство как с предписаниями договоров федерации, так и с предписаниями своих договоров.

Конституционной основой для реализации норм международных договоров во внутригосударственных отношениях РФ является все та же норма ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, в которой говорится, что международные договоры России входят в ее правовую систему, и при коллизиях между нормами национального законодательства и нормами договора применяются последние.

В процессе применения норм международного права могут участвовать различные органы Российской Федерации: Президент РФ, Правительство РФ, Министерство иностранных дел РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший арбитражный суд РФ, иные судебные и правоохранительные органы, а также органы субъектов федерации.

Все эти органы обладают как собственными функциями по реализации договора, так и контрольными функциями за деятельностью иных органов, на которые возложены обязанности по реализации международных обязательств России на ее территории. Такой вывод можно сделать на основе анализа ст. 32 Федерального закона «О междуна-

⁷ Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» / Отв. ред. В.П. Звекон, Б.И. Осьминин. М.: Спарк, 1996. С. 74.

родных договорах Российской Федерации»⁸. Согласно этой статье Президент и Правительство РФ принимают меры по обеспечению выполнения международных договоров. Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают выполнение обязательств России в пределах своей компетенции и наблюдают за выполнением обязательств по договору другими сторонами. Органы государственной власти субъектов федерации также обеспечивают выполнение обязательств по договору в пределах своей компетенции.

Вышестоящие судебные органы могут давать нижестоящим судам указания по использованию в их деятельности положений международных договоров Российской Федерации, а также общепризнанных норм и принципов международного права.

Так, в своем постановлении № 5 от 15 апреля 1992 г. «О порядке применения законодательства, регулирующего заключение договоров на поставку продукции и товаров в 1992 году», Пленум Высшего арбитражного суда РФ постановил, что поставка продукции предприятиям стран СНГ осуществляется в порядке, предусмотренном Соглашением об общих условиях поставок товаров между организациями государств – участников Содружества, подписанным в Киеве 20 марта 1992 г.

В соответствии с пунктом 14 этого Соглашения споры о заключении договоров поставки товаров по международным соглашениям рассматриваются арбитражными (хозяйственными) судами государств – членов Содружества по месту нахождения предприятий-поставщиков⁹.

Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 18 ноября 1999 г. № 79 (п. 1) указал, что суды при осуществлении правосудия должны исходить из того, что несоблюдение установленных законом сроков производства по уголовным и гражданским делам существенно нарушает конституционные права граждан на судебную защиту, а также противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права. При этом Пленум Верховного Суда РФ ссылается на такие международные документы, как Всеобщая декларация прав человека (ст. 10), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (п. 1 ст. 6), Международный пакт о гражданских и по-

⁸ Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» / Отв. ред. В.П. Зевков, Б.И. Осьминин. М.: Спарк, 1996.

⁹ Сборник постановлений Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации (1992-1998) / Под ред. А.К. Большой. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», Информационно-издательский дом «Филинь», 1999. С. 5-9.

литических правах (п. 3. ст. 14). В связи с этим Пленум обращает внимание судей и судов общей юрисдикции на необходимость строгого соблюдения процессуальных сроков разрешения дел, а также на недопустимость волокиты при производстве по судебным делам¹⁰. Во всех указанных нормах говорится о гарантиях справедливого судебного разбирательства и о недопустимости неоправданной задержки. Таким образом, Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении указывает на необходимость соблюдения не только норм национального права, но и связанных с ними общепризнанных норм и принципов международного права.

В зарубежных странах, которые уже давно участвуют в международных интеграционных процессах, практика применения судами норм международного права более обширна. Так, суды государств – членов ЕС могут и должны применять право этой организации в своей практике при решении вопросов о защите прав человека, содержащихся в документах Сообщества. Право ЕС обладает прямым действием, что и создает эту необходимость. Прямое действие возможно при соблюдении двух условий. Первое из них состоит в том, что применяемая правовая норма должна быть частью права, действующего на территории государства. Она не обязательно должна быть частью его правовой системы, но должна признаваться национальными судами действительной и обязательной к исполнению. Второе условие – предоставление положением международного соглашения прав частным лицам¹¹. Прямое действие права ЕС предполагает, что государства несут ответственность за непроведение мероприятий по его имплементации. Санкции за это нарушение могут быть наложены на государство по решению суда ЕС. Примером может служить дело «Франкович против Италии» (*Francovich vs. Italy*)¹².

Обязанность по применению норм международных договоров чаще всего возлагается на суды, которые по роду своей деятельности больше иных органов сталкиваются с такими проблемами. Однако это не значит, что другие органы государственной власти (прокуратура, милиция и т.д.) не могут быть вовлечены в этот процесс.

Особенно необходимо участие этих органов в соблюдении и реализации договоров Российской Федерации, затрагивающих права человека.

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 1. С. 3.

¹¹ См.: Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества. М.: Будапешт: ЮНИТИ; Закон и право; COLPI, 1998. С. 201-202.

¹² Там же. С. 233

Права человека – та сфера, в которой наиболее ярко проявляется взаимодействие национального и международного права. Долгое время установление, реализация и защита прав человека были внутренним делом государства. Международное право не вмешивалось в этот процесс. Существенный прорыв в области прав человека и вторжение международного права в эту сферу был осуществлен в середине XX века.

Как в национальном, так и в международном праве существуют гарантии реализации и защиты прав человека. Внутригосударственные гарантии действуют на территории государства, и в случае, если их реализация не приводит к желаемому результату, человек вправе прибегнуть к международным гарантиям. Необходимо учитывать, что на международном уровне можно защитить только те права, реализация которых была гарантирована международным правом. Если нарушенное право закреплено только в национальном законодательстве, то в отношении него действуют только национальные гарантии защиты. Таким образом, если право человека закреплено в Конституции РФ или ином нормативно-правовом акте, но не установлено ни в одном международном договоре о правах человека, участницей которого является Российская Федерация, то высшей инстанцией, в которую может обратиться индивид, будет кассационная.

В Конституции Российской Федерации законодательно закреплено, что права и свободы индивида обеспечиваются правосудием (ст. 18), а в статье 46 устанавливается право на судебную защиту.

Международные стандарты прав человека являются гарантией от принятия законодателем норм, нарушающих эти права, особенно в отсутствие прямых конституционных запретов.

Говоря о соотношении внутригосударственных и международных гарантий защиты прав человека, можно прийти к выводу, что международное право здесь все же стоит выше национального, во-первых, потому, что решения международных органов по защите прав человека обязательны для государств, а во-вторых, поскольку индивид может прибегнуть к ним в случае, если его нарушенное право не было восстановлено решением органов государственной власти. Решение международных органов в этом случае оказывается выше решения органов государства. Однако превосходство международного права над внутригосударственным при этом не имеет абсолютного характера, так как государство прежде дало свое согласие на примат норм междуна-

родного права, действующих в этой области, над нормами его национального законодательства. В подтверждение этого говорит тот факт, что индивид может обратиться за международной защитой своего права только в случае, если государство, против которого подан иск, является стороной договора, разрешающего индивиду такое обращение.

Таким образом, тот факт, что решение международных органов стоит выше решения внутригосударственных органов, не говорит в пользу примата международного права в целом, так как на такое превосходство необходимо явно выраженное согласие соответствующего государства.

Дуализм в соотношении международного и внутригосударственного права положительно влияет на развитие первого, в том числе и в сфере прав человека. При примате международного права практически исключается возможность влияния национального права на международное, и последнее, оставаясь без подпитки извне, не может развиваться. Следовательно, создается вероятность наступления момента, когда международное право станет «мертвым», неспособным регулировать отношения государств. Чтобы этого не произошло, международное право черпает в национальных правовых системах новые идеи и благодаря этому сохраняет, а в некоторых случаях и укрепляет свои позиции.

Конституция Российской Федерации дает возможность для установления дуалистического соотношения внутригосударственного и международного права. Конституционная доктрина России по этому вопросу строится с учетом общепризнанных принципов международного права и обязательств, вытекающих из ее международных договоров. Дуализм позволяет Российской Федерации, с одной стороны, защищать свои интересы на международной арене, а с другой стороны, оградить свою правовую систему от влияния тех норм международного права, которые не согласуются с принципами российской правовой системы. Отличительной чертой дуализма в соотношении международного и национального права является возможность для государств защищать свои интересы, не противопоставляя свое право международному. При этом дуализм предполагает добросовестное соблюдение государством его международных обязательств и не отрицает того, что в определенных случаях при наличии явно выраженного согласия государства некоторые нормы международного права будут обладать большей силой, чем нормы собственного законодательства государ-

ства. Это отражено и в Конституции Российской Федерации. Так, в ч. 4 ст. 15 говорится, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следует также отметить, что в некоторых аспектах правового регулирования наблюдается такое тесное переплетение международного и конституционного права (например, в сфере установления прав и свобод человека), что возникают основания говорить о конституционализации международного права.

В то же время признание абсолютного примата международного права над национальным правом и широкий отказ от прав, присущих суверенитету, не соответствуют интересам Российского государства, так как это может привести к полной ликвидации суверенитета и государственности.