

Международное и внутригосударственное право

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И РОССИЯ

О.Н. Хлестов*

При обсуждении в общественных и научных кругах проекта Конституции России, принятой в декабре 1993 года, основное внимание уделялось вопросам государственного устройства Российской Федерации, соотношению прав законодательной, исполнительной и судебных властей, правоотношениям, регулируемым административным, уголовным и другими отраслями национального права. Положениям Конституции, касающимся международного права, их влиянию на жизнь и деятельность российского государства, не уделялось должного внимания. А они заслуживают самого глубокого анализа и, что важно, осуществления целого комплекса мероприятий как в сфере международных отношений России, так и в ее внутренней жизни.

Центральным положением Конституции, относящимся к международному праву, является пункт 4 статьи 15. Он гласит: "Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора"¹.

Это означает, что Россия перешагнула важный рубеж в своем отношении к международному праву. Поскольку Россия – государство-продолжатель СССР, обратимся к истории.

Как известно, перед второй мировой войной отношение СССР к международному праву было сдержанным. Международное право рассматривалось как сформировавшееся под влиянием капиталистических государств и содержащее положения, не отвечающие подхо-

* Профессор Дипломатической академии МИД РФ, вице-президент Российской ассоциации международного права.

ду Советского Союза. К обычным нормам международного права отношение было еще более настороженное.

Что касается соотношения между нормой международного договора, в котором участвовал СССР, и нормой советского законодательства, — а эта проблема тесно связана с проблемой соотношения между международным и внутренним правом как системами права, — то считалось, что норма законодательства СССР может иметь приоритет над нормой договора (точка зрения А.Я. Вышинского).

Положение изменилось после второй мировой войны. После разгрома гитлеровской Германии, в условиях общего подъема демократических сил началось создание новых принципов и норм международного права. Устав ООН внес колоссальные кардинальные изменения в правила поведения государств, во взгляды на отдельные институты, например на войну. На протяжении всей истории человечества война являлась признанным средством осуществления внешней политики и разрешения споров. Как отмечал Л. Оппенгейм, "с точки зрения права, война представлялась естественной функцией государства и прерогативой его неограниченного суверенитета"². Устав Организации Объединенных Наций запретил прибегать к войне.

В послевоенный период шел активный процесс разработки нового международного права. В нем участвовали все государства, в том числе значительная группа новых независимых государств, образовавшихся на месте бывших колоний. Сформировавшееся в период после второй мировой войны современное международное право устанавливает правила поведения государств (запрет применения силы, защита прав человека и др.), которые способствуют развитию нормальных отношений между всеми членами международного сообщества, разрешению споров мирными средствами, обеспечению мира и безопасности государств. Задача состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение этих правил, применение их на практике.

Наше государство, участвуя в кодификации и прогрессивном развитии международного права, пересматривало свое отношение к нему. После второй мировой войны положение СССР изменилось: расширились его международные, в том числе договорные, связи. Он был заинтересован в их стабильности. В 50-е годы советская доктрина и практика стали исходить из того, что в случае заключения Советским Союзом международного договора внутреннее законодательство должно быть приведено в соответствие с обязательствами, принятыми по международному договору.

Коренной переворот произошел в 1961 году: СССР признал приоритет нормы международного договора над нормой внутреннего права в случае их коллизии. Это нашло отражение в статье 129 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (за-

кон от 8 декабря 1961 г.), установившей: "Если международным договором СССР установлены иные правила, чем те, которые содержатся в советском гражданском законодательстве, то применяются правила международного договора. Такой же порядок применяется в отношении гражданского законодательства союзной республики, если в международном договоре союзной республики установлены иные правила, чем предусмотренные гражданским законодательством этой союзной республики"³.

Этому правилу и в дальнейшем следовало законодательство СССР: Основы гражданского судопроизводства 1961 года, Таможенный кодекс 1964 года, Основы законодательства о браке и семье 1968 года, Кодекс торгового мореплавания 1968 года и др.

Следующим шагом позитивного развития отношения СССР к международному праву стала Конституция 1977 года. В статье 29 было указано, что отношения СССР с другими государствами строятся на основе соблюдения принципов международного права (перечисленных в тексте), а также "выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров"⁴.

Включение статьи 15 в новую Конституцию Российской Федерации означает, что Россия не только рассматривает международное право в качестве составной части правовой системы страны, но и признает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над нормами ее внутреннего права.

Как известно, СССР был участником практически всех международных многосторонних договоров (Венские конвенции о дипломатических и консульских сношениях, Венские конвенции о праве международных договоров, договоры о космосе, о морском праве и т.п., не говоря об Уставе ООН), формулирующих принципы и конвенционные нормы международного права. Все перечисленные договоры являются действующими для России как государства-продолжателя СССР. Следовательно, в случае коллизии содержащихся в них норм с положениями внутреннего права России нормы договоров (т.е. международно-правовые нормы) имеют приоритет над нормами внутреннего права, что практически означает признание приоритета международного права над внутренним.

Такое признание наряду с практическими вопросами порождает ряд теоретических проблем. Как известно, существуют монистические и дуалистические теории о соотношении международного и внутреннего права. Согласно монистическим теориям, международное и внутреннее право — части общей единой системы права. При решении вопроса о приоритете обычно признавался примат международного права над внутренним, хотя некоторые теоретики занимали противо-

положную позицию. Суть дуалистической теории: международное и внутригосударственное право — две различные системы права, не подчиненные одна другой. На разных этапах развития международного права, международных отношений государства в зависимости от их национальных интересов и внешнеполитических целей различным образом воспринимали эти теории.

Советская доктрина исходила из дуалистической теории с той поправкой, что между международным и внутренним правом существует все возрастающая связь: нормы международного права нередко создаются под влиянием внутригосударственного правопорядка и отражают его, а международно-правовые нормы все чаще трансформируются во внутреннее право.

Сегодня перед Россией возникает проблема выбора: какая из доктрин должна стать официальной в свете новой Конституции и содержания статьи 15? Представляется, что в настоящее время целесообразнее перейти к поддержке монистических теорий с признанием приоритета международного права над внутренним. Изложим доводы в пользу этой позиции.

1. Россия практически признала примат международного права над внутренним в новой Конституции. Поддержка монистических теорий, исходящих из приоритета международного права над внутренним, является логическим продолжением такого признания.

Критика монистических теорий, отрицающих суверенитет государства, в современных условиях выглядит преувеличенной: абсолютного суверенитета нет, а добровольное ограничение суверенных прав самим государством путем принятия международных обязательств допустимо и является нормальным путем развития международных отношений.

2. Организация Объединенных Наций провозгласила 90-е годы Десятилетием международного права (резолюция 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 44/23 от 17 ноября 1989 г.), причем это решение было поддержано всеми членами Организации. Современное международное право, содержащее демократические, прогрессивные принципы и нормы, ограничивает экстремистские государства, диктат и произвол в международных отношениях (подавление агрессии Ирака против Кувейта, борьба с международным терроризмом).

Признание приоритета международного права (позиция, занимаемая, с вариациями, некоторыми государствами, например, Западной Европы) Россией способствует его более эффективному применению, соблюдению и дальнейшему развитию. Позитивная роль России в этом процессе повышает ее международный авторитет, создает дополнительные возможности для решения Россией ее внешнеполити-

ческих задач: поддержания международной стабильности, что отвечает ее национальным интересам, защите русскоязычного населения за пределами России и т.д.

3. Россия строит демократическое правовое государство, что провозглашено в ее Конституции. Признание приоритета международного права окажет положительное воздействие на прогрессивное развитие разрабатываемого законодательства России, подобно тому как в свое время положительно влияло на развитие советского законодательства участие СССР в международных договорах о защите прав и свобод человека, признание уважения этих прав в качестве общепризнанного принципа международного права.

Говоря об отношении России к некоторым теориям международного права, нельзя пройти мимо конститутивной и декларативной теорий признания государств. Как известно, суть конститутивной теории в том, что только после его признания новое государство становится субъектом международного права, может участвовать в международном общении, заключать международные договоры на основе международного права. Согласно декларативной теории, признание не имеет такого значения: новое государство становится субъектом международного права с момента его возникновения. Признание лишь констатирует появление государства и готовность вступить с ним в дипломатические и иные отношения.

В последние десятилетия на международной арене появилось значительное число небольших государств. Число членов ООН превысило 180. Стремление некоторых национальных, этнических групп, сравнительно небольших по численности, решить свои проблемы путем создания государственных образований ведет к появлению новых государств. Если эта тенденция будет продолжаться, то число небольших государств будет расти. По оценкам специалистов, на нашей планете существует около двух тысяч различных групп населения (в одной лишь Африке около 450), которые могут ставить вопрос о создании ими своих государств.

Рядом государственных деятелей, должностными лицами ООН, и в частности ее Генеральным секретарем, неоднократно высказывались опасения по поводу чрезмерного роста числа малых государств, так как это ведет к нестабильности и не решает, вместе с тем, проблем этих групп населения. Отмечалось, что проблемы меньшинств должны решаться в рамках государства без разрушения его территориальной целостности. В силу этого факта появляется все больше сторонников применения в практической деятельности конститутивной теории признания государств.

Эти проблемы стоят и перед Россией. Ведь различные теории в международном праве не являются абстрактными: государства под-

держивают или отвергают их, исходя из своих политических, национальных интересов. Подход к признанию государств с позиции конститутивной теории в современных условиях, по-видимому, больше отвечает национальным интересам России. Заметим, что аналогичный подход сейчас наблюдается и во многих других федеративных государствах.

Обратимся теперь к вопросу, как положения Конституции о международном праве затронут внутреннюю жизнь нашего государства и какие меры следует в этой связи принять. Прежде всего необходимо отметить, что Конституция содержит десятки ссылок на международное право. Вот лишь несколько примеров. В статье 17 говорится, что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Политическое убежище в РФ предоставляется иностранцам в соответствии с общепризнанными нормами международного права (п. 1 ст. 63). Юрисдикция России на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне осуществляется в соответствии с международным правом (п. 2 ст. 67). Права коренных малочисленных народов в России гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 69).

К тому же, хотя в отдельных статьях Конституции (касающихся, например, полномочий Президента, Федерального Собрания, правительства, судебных властей и субъектов Федерации) нет прямых ссылок на международное право, в них излагаются вопросы, решения по которым можно принимать лишь на основании или с учетом международного права: это действия в связи с угрозой агрессии (п. 2 ст. 87), вопросы гражданства (ст. 89), использование вооруженных сил России за ее пределами (пп. "г" ст. 102), заключение международных договоров (пп. "б" ст. 86), осуществление субъектами Федерации международных и внешнеэкономических связей при их координации федеральными властями (пп. "о" ст. 72).

Поскольку нормы международного права стали составной частью правовой системы России и имеют прямое действие, они должны применяться на всей территории Российской Федерации. И если ранее такие случаи были эпизодическими, то теперь существенно расширится практика применения этих норм. А это затронет почти все государственные учреждения, особенно судебные, правоохранительные, причем не только федеральные, но и субъектов Российской Федерации.

Применение норм международного права во внутренней жизни страны влечет за собой массу проблем. Для успешного их решения необходимо иметь широкую программу долгосрочных мероприятий,

рассчитанную на несколько лет. Прежде всего необходимо, чтобы при разработке нового законодательства России в должной степени были приняты во внимание соответствующие международно-правовые нормы. Эти нормы должны учитываться и в практической деятельности государственных учреждений, юридических и физических лиц.

Например, судейский корпус России должен знать общепризнанные принципы и нормы международного права, с тем чтобы применять их при рассмотрении конкретных дел. В связи с этим возникает вопрос об обеспечении судейского корпуса соответствующими документами и материалами⁵.

Возникает также необходимость повышения квалификации должностных лиц, изучения ими международного права, более широкого преподавания этой дисциплины в высших учебных заведениях, причем не только юридических. В реализации такой программы должны участвовать не только ведомства, на которые возложено осуществление международных связей России, но и законодательные, исполнительные и судебные органы, реализующие свои функции внутри страны (как федеральные, так и субъектов Российской Федерации).

Отрадно отметить, что ряд ведомств – МИД, Министерство юстиции, Конституционный и Верховный суды – уже начали проводить соответствующие мероприятия в этой области. В осуществлении комплекса долгосрочных мер важно участие не только государственных структур, но и широких кругов общественности, средств массовой информации, неправительственных организаций, научных кругов и учреждений.

Очевидно, что международная конференция на тему "Действие норм международного права на территории Российской Федерации", проведенная в Москве в ноябре 1994 года МИД РФ и Российской ассоциацией международного права совместно с Советом Европы, является дополнительным импульсом для разработки и реализации такой программы.

¹ Конституция Российской Федерации. – М., 1993. – С. 9.

² Оппенгейм Л. Международное право. – М., 1949. – Т. II. – С. 201.

³ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик (в редакции от 30 октября 1981 г.). – М., 1982. – С. 168.

Следует также отметить, что 12 сентября 1958 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР "О порядке исполнения решений судов государств, с которыми СССР заключены договоры о правовой помощи". В пункте 10 Указа определено: "Если договором о правовой помощи установлен иной, чем это предусмотрено в настоящем Указе, порядок признания и исполнения решения иностранного суда, то применяются правила, предусмотренные договором, заключенным СССР с государством, на территории которого было вынесено судебное решение". Указ был издан раньше "Основ гражданского законодательства",

но он касался процедуры исполнения решений и имел меньшее значение, чем статья 129 Основ гражданского законодательства.

⁴ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. — М., 1988. — С. 14.

В качестве положительного примера в этой связи можно отметить издание для российских судей пособия "Международные нормы и правоприменительная практика в области прав и свобод человека" (М., 1993).