

Международные договоры межведомственного характера в свете общепризнанных принципов и норм международного права и Конституции Российской Федерации

*Тиунов О.И.**

1. Российская Федерация как субъект международного права имеет развитую систему юридических обязательств в международных отношениях. Реализация этих обязательств требует глубокой проработки многих решений, как на федеральном законодательном уровне, так и на уровне федеральных органов исполнительной власти. Более того, осуществление норм международного права, из которых вытекают эти обязательства, связано с решениями органов судебной власти, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации.

2. Вопросы осуществления международно-правовых обязательств требуют определения различных их критериев. Так, важно учитывать характер норм, признаваемых Россией в качестве обязательных, особенно в плане их соотношения с правилами, содержащимися в Конституции Российской Федерации и российских законах. Необходимо также учитывать уровень и объем изменений, которые требуется внести в действующее законодательство, и т.д.

3. Юридические обязательства России как субъекта международного права раскрываются через ее права и обязанности в публичной сфере международных отношений. Взятые обязательства имеют признанные в практике международного сообщества государств формы выражения: международный договор; международно-правовой обычай; решения международных организаций, если они обязательны согласно их уставам; в определенных случаях решения международных судов, например Международного суда ООН, Европейского суда по правам человека. Это типичные для государств формы выражения международно-правовых норм, однако они по-разному воспринима-

* Тиунов Олег Иванович – д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом международного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

ются внутренним правом государств с точки зрения установленных им особенностей действия и применения этих норм. Собственно, можно выделить несколько наработанных государствами вариантов инкорпорирования посредством внутреннего акта (Конституции, специального закона и т.п.) норм международного права во внутреннее право: включение норм международного права, из которых вытекают взятые обязательства, в систему законодательства государства; включение таких норм в систему права государства; включение этих норм в правовую систему государства. Возможны и другие варианты, например включение определенных международно-правовых норм в строго обозначенную законом отрасль или институт внутреннего права. Указанные способы влияния норм международного права на нормы внутригосударственного права в процессе их взаимодействия, закрепленные законодательством государств, не отвергают и те совпадающие, нормативные способы, которые наработаны каждым государством в отдельности относительно реализации взятых обязательств: отсылку, специальную инкорпорацию, рецепцию, параллельное «законодательство», когда по конкретному вопросу наряду с действующими нормами международного права принимаются определенные внутригосударственные нормативные правовые акты; изменение действующего законодательства; принятие новых нормативных правовых актов в целях реализации договора; отмена определенных актов и т.д.

4. Использование органами публичной власти России указанных способов реализации ее международных обязательств тесно связано с рядом основополагающих положений Конституции Российской Федерации. Одно из них устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15). Следует обратить внимание на то, что в Конституции не указывается, в какой форме общепризнанные принципы и нормы действуют в правовой системе России: обычно-правовой или конвенционной. Эти принципы и нормы, как и все другие нормы международного права, не могут существовать сами по себе, вне всякой формы. Их содержательные качества могут быть раскрыты прежде всего посредством закрепления этих принципов и норм в международных договорах и в международно-правовых обычаях. Сочетание этих форм, в которые облечены данные принципы и нормы, – наиболее эффективный способ наделения их свойством универсальности, столь необхо-

димой для признания принципов и норм в качестве общепризнанных. Однако такое сочетание – вовсе не обязательное требование «объективирования» общепризнанных принципов и норм. Теоретически они могут быть отражены только в форме договора или только в форме международно-правового обычая. Но в реальных международных отношениях, особенно в наступившую эпоху широкой и всесторонней глобализации и сопутствующей ей интернационализации ряда положений внутреннего права государств, общепризнанные принципы и нормы «обречены» на их широкое закрепление, дающее эффект универсальности, на основе сочетания указанных форм. Хотя и не существует международных договоров, в которых бы участвовали все без исключения государства земного шара, однако достаточно признака «подавляющего большинства» участвующих в договоре государств для признания его универсальным. В то же время для того государства, которое в договоре не участвует, но поддерживает положения договора посредством соответствующей практики его органов и утвердившейся в государстве убежденности (*opinio juris*) относительно правил договора о том, что следует поступать именно так, а не иначе, такие положения будут обязательными в качестве обычно-правовых.

5. Общепризнанные принципы и нормы международного права влияют на развитие как международного права, так и внутреннего права государства. Необходимо установить особенности общепризнанных принципов и норм. Но для этого сначала следует определить их общие признаки. К ним можно отнести положения о том, что принципы и нормы являются обязательными для субъектов международного права установлениями, нормативными по своей юридической природе. В их основе лежит соглашение как способ создания норм международного права. Оно достигается посредством согласования воли всех участвующих в договоре сторон и имеет общую, главную цель – обеспечить интересы этих сторон, что позволяет судить и об обеспеченности договором интересов каждой стороны. Высшая планка в утверждении интересов сторон посредством установления договорных отношений – гарантии международной безопасности (в той или иной плоскости регулируемых договором вопросов) каждого участника договора и международного сообщества государств в целом. Чаще всего при заключении договора используется метод компромисса – взаимной уступки друг другу, выработки приемлемой для всех формулы, что в определенной мере снижает заряд эффективности договора в силу

возникающего противоречия между истинными желаниями стороны и реально возможным в данный период, но не устраняет ее.

Другая общая черта общепризнанных принципов и норм связана с тем, что они выражают такие уровни сотрудничества, без которых немислимо функционирование современного международного права, выражающего не только интересы его субъектов, но и интересы международного сообщества государств в целом. Общепризнанные принципы и нормы – ядро современного международного права, его организующее и цементирующее начало, позволяющее выверять – с учетом его требований – направленность и содержание всех остальных международно-правовых норм.

Общей чертой указанных принципов и норм является и то, что они образуют круг юридических установлений, находящихся в системной связи друг с другом как руководящих норм, имеющих особое значение для формирования и развития международного права. Но есть и особенности: в этой системе существует своя – «внутренняя» иерархия норм. Если общепризнанные принципы – это высшие базовые нормы-начала, выраженные в достаточно общей форме и имеющие особый – императивный характер, то иные общепризнанные нормы более конкретны и зачастую имеют диспозитивное значение. Неоспоримой частью общепризнанных принципов являются, например, основные принципы международного права, по своей юридической силе относящиеся к его императивным нормам. Как это следует из содержания ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. Отсюда вытекает, что если в момент заключения договора он противоречит императивной норме общего международного права, то такой договор является ничтожным, т.е. недействительным, не имеющим оснований признаваться в качестве акта, имеющего юридическую силу. Что касается содержащегося в этой статье выражения «общее международное право», то не пора ли акцентировать внимание на таком его элементе, как универсальность этого права, достигнутая международным договором и международно-правовым обычаем, а не только состоящая из такого рода обычаев.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в ст. 53 Венской конвенции, посвященной договорам, противоречащим императивной норме общего международного права (*jus cogens*), не ставится целью выработка определения «общепризнанные принципы и нормы международного права» и не дается их понятия. То обстоятельство, что в ней дается понятие императивной нормы, не является основанием считать, что оно идентично понятию «общепризнанные принципы и нормы международного права». Последнее понятие является более широким. Как уже подчеркивалось, среди общепризнанных норм можно обнаружить и большое количество норм диспозитивных. Иначе какой был смысл в выделении из общего международного права именно императивных норм? Если бы все нормы общего международного права были императивными, то не было бы потребности в особом конституировании ст. 53 Венской конвенции. Ее можно было бы сформулировать по-другому: «Договор является ничтожным, если в момент заключения он противоречит любой норме общего международного права». Более того, обращает на себя внимание та часть ст. 53 Венской конвенции, где говорится о том, что императивная норма общего международного права «может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер». То есть речь опять идет не о любой последующей норме общего международного права, а только о такой его норме, которая, как и предыдущая норма, имеет императивное значение. Следовательно, нормы общего международного права, как универсальные, общепризнанные нормы, неоднородны по своему характеру и значению. Если одни из них императивные, как, например, основные принципы международного права – суверенное равенство; уважение прав, присущих суверенитету; неприменение силы или угрозы силой; нерушимость границ; территориальная целостность государств; уважение прав человека и основных свобод; добросовестное выполнение обязательств по международному праву и ряд других, то другие – диспозитивные, как, например, многие общепризнанные положения дипломатического права, морского права, имеющие общемировой характер международные нормы бухгалтерского анализа и отчета и т.п. Деление общепризнанных норм на общеотраслевые (основные принципы международного права) и на отраслевые (дипломатическое право, морское право и т.д.) в принципе не влияет на иерархию норм международного права – многие отраслевые нормы имеют значение принципов императивного характера, например прин-

цип свободы открытого моря, принцип неприкосновенности дипломатических представителей, в то же время общетраслевые универсальные нормы не всегда императивны, например нормы, касающиеся ряда вопросов ответственности государств (призвание нарушителя к ответственности потерпевшим государством, уведомление им о своем требовании; выбор формы сатисфакции; определение процентной ставки и метода расчета при возмещении вреда в форме реституции или компенсации и т.п.), в сфере свободы выбора государствами того или иного средства мирного разрешения международных споров и т.п. Таким образом, императивные нормы международного права являются общепризнанными, но не каждая общепризнанная норма будет признаваться императивной. Что касается сердцевины общепризнанных норм – основных принципов международного права, то последние обладают признаками, отличающими их от многих общепризнанных норм международного права – фундаментальное содержание, отражающее не просто общие интересы, а коренные интересы всех государств и народов. Нормы, подобные основным принципам международного права, занимают высшую ступеньку в иерархии норм международного права, обладают императивностью и служат основой поддержания международного правопорядка и дальнейшей кодификации и прогрессивного развития международного права. К этим принципам в первую очередь обращаются государства в лице их публичных органов.

Общепризнанные принципы и нормы международного права, имеющие форму договора и (или) международно-правового обычая, являясь составной частью правовой системы Российской Федерации, не растворяются в ней и сохраняют свое качество норм международного права. При решении органами публичной власти вопросов, требующих привлечения международно-правовых норм, они применяются наряду с соответствующими нормами внутреннего права, т.е. совместно. Особенно ярко эта тенденция прослеживается в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, который при выработке правовых позиций, необходимых для обоснования итогового решения, наряду с нормами внутреннего права достаточно широко привлекает общепризнанные принципы и нормы международного права, включая и ту их часть, которая представляет собой императивные нормы.

6. Однако Конституция Российской Федерации вводит в правовую систему России не все международно-правовые обычаи, если они не облечены в форму международного договора, в котором участвует Рос-

сия. Отсюда следует, что международно-правовые обычаи локального характера, если они не нашли выражения в договоре, в правовую систему России не входят в силу того, что нормы, облеченные в эту форму, не являются общепризнанными. Возникают вопросы в отношении содержания ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации, которая определяет, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. В этой части не содержится упоминания о международных договорах Российской Федерации, гарантирующих права человека, вероятно, потому, что общепризнанные принципы и нормы могут получать воплощение и в форме универсального международного договора, и в форме международно-правового обычая, закрепляющего общую для всех государств норму. Такие принципы и нормы становятся составной частью правовой системы России. Но как поступать правоприменителю в том случае, если нормы, касающиеся прав и свобод человека и гражданина, имеют не универсальный, а локальный характер? Могут ли они применяться с учетом положений статьи 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, если, допустим, они закрепляются локальными международно-правовыми обычаями?

7 Существенную роль в разрешении вопросов реализации норм международного права Российской Федерацией играет Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. Как подчеркивается в тексте закона, «Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств»¹. Таким образом, в итоге Федеральный закон устанавливает обязательность для России всех признаваемых ею норм – как договорных, так и обычно-правовых, независимо от того, универсальные это нормы или локальные. Кроме того, Федеральный закон применяется в отношении международных договоров Российской Федерации любого уровня: межгосударственного, межправительственного, межведомственного. Следует обратить внимание на последнюю категорию договоров – межведомственного характера. Они зак-

¹ Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М., 1996. С. 409

лючаются от имени федеральных органов исполнительной власти России с ведомствами иностранных государств. Межведомственный характер таких договоров не умаляет их юридической силы – они являются международными договорами Российской Федерации как субъекта международного права. В этом качестве межведомственные договоры заключаются, выполняются и прекращаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого договора, Федеральным законом о международных договорах России. Договоры межведомственного характера наряду с другими видами международных договоров России входят в ее правовую систему. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», повторяя требования Конституции Российской Федерации, не содержит каких-либо исключений относительно положения: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Вместе с тем в отношении межведомственного договора, в случае если в нем содержатся иные правила, нежели предусмотренные законом, возникает проблема его применения в связи с требованиями п.п. «а» п. 1 ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», согласно которому международные договоры Российской Федерации в ряде случаев подлежат обязательной ратификации, в том числе и в тех случаях, когда их исполнение требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законами. Для анализа вопроса необходимо толкование положений указанного Федерального закона в их системной связи. С учетом этого в первую очередь следует определить, каким образом Российская Федерация может выразить свое согласие на обязательность для нее международного договора. В соответствии с Федеральным законом такое согласие может выражаться путем подписания договора, обмена документацией, образующей договор, ратификации договора, утверждения договора, его принятия, присоединения к нему, применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. «Ратификация», «утверждение», «принятие» «присоединение» и другие указанные варианты представляют собой *форму выражения согласия* Российской Федерации на обязательность для нее договора «в зависимости от случая» (п. «5» ст. 2

Федерального закона). Следовательно, согласием на обязательность договора Федеральный закон признает любой вариант, если он относится к установленной этим законом форме выражения согласия. Юридические последствия применения этих вариантов равнозначны – вступление договора в силу при отсутствии каких-либо дополнительных условий. Однако ряд видов международных договоров России и определенные ситуации, связанные с их содержанием, Федеральный закон связывает только с одним вариантом формы выражения согласия на их обязательность – ратификацией. Именно ратификации подлежат и те международные договоры Российской Федерации, которые устанавливают иные правила, чем предусмотренные законом (п.п. «а» п. 1 ст. 15 Федерального закона). Это положение касается любого международного договора, содержащего иные правила, чем закон. Если же предметом международного договора России, в том числе, будут являться основные права и свободы человека или определенные вопросы контроля над вооружениями, то и в этих случаях потребуется его ратификация. Следует также учитывать и такую категорию международных договоров Российской Федерации, при заключении которых стороны «заранее» условились о последующей ратификации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров России осуществляется посредством принятия соответствующего федерального закона. В связи со сказанным возникает вопрос, допустимо ли в данном случае оформление согласия на обязательность международного договора межведомственного характера посредством его ратификации? Могут ли договоры такой разновидности быть ратифицированными? Не мешает ли этому сам статус соглашения как международного договора межведомственного характера? Прямой ответ на эти вопросы Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» не дает. Вместе с тем анализ его содержания позволяет сформулировать определенные аргументы в пользу положительного ответа о возможной ратификации договоров указанной разновидности. Во-первых, решения о проведении переговоров относительно заключения международных договоров Российской Федерации межведомственного характера принимаются Правительством России. Что касается решений о подписании таких договоров, то они принимаются федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые данными договора-

ми. Указанные решения принимаются по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации. В то же время, если международный договор межведомственного характера имеет важное значение для государственных интересов Российской Федерации, то решение о подписании такого договора, согласно п. 4 ст. 11 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», принимает Правительство Российской Федерации. Более того, *если это вызывается необходимостью*, Президент Российской Федерации сам принимает решение как о проведении переговоров, так и о подписании международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства Российской Федерации (п. 2 ст. 11 Федерального закона). Разрешение таких вопросов может быть связано с содержанием международных договоров межведомственного характера. В обычном же режиме Правительство Российской Федерации принимает решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров в отношении договоров, заключаемых от его имени. Правда, Правительство Российской Федерации имеет право на основании ст. 11 Федерального закона принимать решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров, заключаемых и от имени Российской Федерации, но только по вопросам, относящимся к его ведению. В отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, решения о проведении соответствующих переговоров и о подписании таких договоров принимаются Президентом Российской Федерации. Таким образом, можно выделить три разновидности международных договоров Российской Федерации, заключаемых с иностранными государствами, а также с международными организациями: от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства Российской Федерации (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера). Любой из договоров указанных разновидностей, включая договоры межведомственного характера, является международным соглашением Российской Федерации, имеющим письменную форму выражения и регулируемым международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, и независимо от его конкретного наименования (ст. 2 Федерального закона). Во-вторых, регулирование Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» порядка вне-

сения международных договоров на ратификацию позволяет судить о том, что в определенных случаях должен выноситься на ратификацию международный договор межведомственного характера. Согласно ст. 16 указанного закона, международные договоры, решения о подписании которых были приняты Правительством Российской Федерации, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Правительством Российской Федерации. «Правительство Российской Федерации вправе в случае необходимости представить Президенту Российской Федерации предложение о внесении на ратификацию международного договора, решение о подписании которого было принято Правительством Российской Федерации»² Напомним, что Правительством принимаются решения о проведении переговоров о заключении международных договоров Российской Федерации межведомственного характера. В тех же случаях, когда соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов России, Правительство Российской Федерации принимает решения и о подписании таких международных договоров (п. 4 ст. 11 Федерального закона).

Следовательно, если международные договоры межведомственного характера имеют важное значение для государственных интересов Российской Федерации и решение об их подписании принимало Правительство Российской Федерации, то они вносятся Правительством в Государственную Думу Федерального Собрания на ратификацию. Более того, Правительство Российской Федерации вправе в случае необходимости представить Президенту Российской Федерации предложение о внесении определенного международного договора, в том числе международного договора межведомственного характера, на ратификацию, если решение о подписании такого договора было принято Правительством Российской Федерации.

Таким образом, выражение «международные договоры Российской Федерации», содержащееся в Конституции Российской Федерации, имеет в виду межгосударственные договоры, межправительственные договоры, международные договоры межведомственного характера, а положения ч. 4 ст. 15 Конституции России, определяющие, что если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора, распространяются наряду с межгосударственными и межправи-

² Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М., 1996. С. 417

тельствственными договорами и на те международные договоры межведомственного характера, которые посредством федерального закона ратифицированы.

Международный договор Российской Федерации, в том числе межведомственный, подлежит выполнению с момента вступления его в силу для российского государства. Международный договор межведомственного характера, вступивший в силу после выраженного Россией согласия на его обязательность в форме федерального закона, подлежит наряду с межгосударственными и межправительственными договорами, прошедшими такие же процедуры, официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел РФ в Собрании законодательства Российской Федерации. Те международные договоры межведомственного характера, для вступления в силу которых не требуется принятия федерального закона, содержащего согласие на обязательность договора, опубликовываются по решению федеральных органов исполнительной власти, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов. Официальное опубликование межведомственного договора, как и договоров других разновидностей, является, таким образом, одним из условий их реализации. Если положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, включая договоры межведомственного характера, не требуют издания внутригосударственных актов для применения, то они действуют в Российской Федерации непосредственно. В противном случае требуется принятие соответствующих внутригосударственных правовых актов.