

УДК 342+341.1/8:34.05

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Ашавский Борис Матвеевич,

канд. юрид. наук, профессор, ст. науч. сотрудник,

e-mail: t89163069740@yandex.ru,

Дипломатическая академия МИД России, г. Москва

В статье рассматривается соотношение Конституции Российской Федерации и международного права в контексте соотношения внутригосударственного и международного права.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, правовая система Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права

INTERNATIONAL LAW AND THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION: INTERACTION PROBLEMS

Ashavskij B.M.,

PhD, professor, senior researcher,

e-mail: t89163069740@yandex.ru,

Diplomatic Academy of the Russian Ministry of Foreign Affairs, Moscow

The article discusses the relationship between the Constitution of the Russian Federation and international law in the context of the relationship between domestic and international law.

Keywords: the Constitution of the Russian Federation, international treaties of the Russian Federation, the legal system of the Russian Federation, generally accepted principles and norms of international law

DOI 10.21777/2587-9472-2019-1-23-28

Международное право представляет собой систему норм, регулирующих межгосударственные отношения. Внутригосударственное право – система норм, регулирующих внутригосударственные отношения. Однако это системы относительно обособленные: они интенсивно взаимодействуют друг с другом.

Конституция Российской Федерации рассматривается обычно в контексте соотношения внутригосударственного и международного права. Причем в центре внимания – ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Такой подход к исследованию оправдан. Однако связи нашей Конституции с международным правом этим не исчерпываются. В ней содержится целый ряд конкретных положений, которые опосредованно связаны с международным правом. В частности, в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», в ч. 1 ст. 17 закреплено: «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 соответствии с ч. 3 ст. 46 «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

В части 1 ст. 63 содержится следующее положение: «Российская Федерация представляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права».

В главе 3 «Федеральное устройство», в ст. 71 среди предметов ведения Российской Федерации находятся, среди прочего: «к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира»; а также: «н) определение статуса и защиты государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации».

В статье 79 закреплено: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации».

В главе 4 «Президент Российской Федерации», в ст. 80 говорится, что он «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (ч. 3), а также «как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях» (ч. 4).

В соответствии со ст. 86 «Президент Российской Федерации:

- а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
- в) подписывает ратификационные грамоты;
- г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей».

В главе 5 «Федеральное собрание», в ст. 106 закреплено: «Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- ...г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
- д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
- е) войны и мира».

В главе 6 «Правительство Российской Федерации», в ч. 1 говорится, что оно ...д) осуществляет меры по ...реализации внешней политики Российской Федерации».

В главе 7 «Судебная власть», в ч. 6 ст. 125 закреплено:

...«не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению».

Все эти положения так или иначе связаны с международным правом. В основном через внешнюю политику и дипломатию.

Возвращаясь к ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, необходимо ответить на ряд вопросов.

В частности: что такое «общепризнанные принципы и нормы международного права»? Что такое «правовая система Российской Федерации»? Сохраняют ли они международно-правовой характер в ее составе?

«Общепризнанные принципы и нормы международного права» представляют собой однопорядковые понятия. Их, как правило, называют «основными общепризнанными».

В Постановлении от 10 октября 2003 года № 5 Пленум Верховного Суда РФ разъяснил свою позицию по этому вопросу: «Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо...»

Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений».

Нормативность является важнейшей характеристикой этих принципов. В отечественной доктрине международного права это можно считать общепризнанным. Один из ведущих теоретиков международного права Р.Л. Бобров убедительно обосновал выводы о невозможности «трактовать принципы права как категории, отвлеченные от нормы, категории, выражающие только руководящие идеи и качественные особенности данной системы права» [4, с. 502–503].

Все основные общепризнанные принципы современного международного права, как отмечал Г.И. Тункин, следует отнести к императивным принципам [8, с. 140]. С.В. Черниченко, развивая эту точку зрения, пишет: «В основном принципы международного права носят императивный характер и предусматривают обязательства *erga omnes*, т.е. обязательства в отношении всех и каждого из членов межгосударственного сообщества [9, с. 101]. По его мнению, «они представляют собой своеобразное цементирующее начало среди огромного количества норм международного права, обязывающих различных его субъектов» [Там же].

Учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы. Основные принципы современного общего международного права, как и все международно-правовые нормы, являются обязательными для субъектов, признавших их таковыми. Поскольку основные принципы являются нормами общепризнанными, то и их обязательность распространяется на всех субъектов международного общения. Однако основные принципы являются нормами высшими и императивными, обладающими большей обязательностью по сравнению с другими международно-правовыми нормами. Иными словами, основные принципы современного общего международного права относятся к нормам, имеющим характер *jus cogens* (императивный).

Системность принципов международного права является одной из их наиболее важных характеристик. Она нашла свое отражение в ряде международных актов. В первую очередь, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 декабря 1970 года [6, с. 133–143]. В частности, в ней закреплено: «При толковании и применении изложенные выше принципы являются взаимосвязанными и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов...» [Там же, с. 143].

В Декларации принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, содержащейся в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанном в Хельсинки 1 августа 1975 года, содержится следующее положение: «Все принципы, изложенные выше, имеют первостепенную важность, и, следовательно, они будут одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других» [7, с. 339].

Перечень принципов международного права, содержащийся в Заключительном акте, отличается от того, который изложен в Декларации 1970 года.

Переходя к ответу на второй вопрос, необходимо сказать следующее. Нормы и принципы, как верно считает профессор С.В. Черниченко, «должны характеризовать содержание того, что понимается под правовой системой. Нормы должны, прежде всего, образовывать правовую систему. Без норм правовая система существовать не может. Международные договоры – это одна из форм воплощения международно-правовых норм. Сами по себе международные договоры как источники международного права не могут быть частью правовой системы. Ее частью служит то, что составляет содержание договоров» [10, с. 21].

Отвечая на третий вопрос, прежде всего, необходимо воспроизвести окончание ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Здесь предусмотрен приоритет в процессе применения правил (норм), содержащихся в договоре по сравнению с правилами (нормами), закрепленными законом. Другими словами, сравнивается содержание правил (норм), а не формы (источники) их существования.

Поскольку международное право может регулировать только межгосударственные отношения, то «российская правовая система... будет включать нормы и принципы международного (в том числе и договорные нормы) в трансформированном виде» [Там же].

Особо следует остановиться на Конституции Российской Федерации в контексте участия России в международных договорах. «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15 Конституции).

Считается, что при расхождении международного договора с Конституцией России российские суды должны применять Конституцию. Однако участие Российской Федерации в международном договоре предполагает, что договор не противоречит Конституции [Там же, с. 25].

Тем более, что ст. 46 Венской конвенции о праве международных договоров предусматривает: «Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось его внутреннего права особо важного значения» [5, с. 358].

Поэтому в соответствии с упомянутой статьей Венской конвенции и принципом *pacta sunt servanda* все договоры должны соблюдаться независимо от их деления в российском праве.

К сожалению, российское законодательство не всегда следует этому конституционному положению. Так, в Федеральном законе Российской Федерации «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 года в ст. 7 «Пресечение террористических актов в воздушной среде» содержится ряд положений, предусматривающих возможность применения Вооруженными силами РФ оружия и боевой техники в целях устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или в целях пресечения такого террористического акта (п. 1). В случаях, если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы (п. 2), а также в случае, если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы (п. 3), Вооруженные силы РФ применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения (п. 2, 3).

Казалось бы, принятие таких норм совершенно оправдано, особенно в контексте событий 11 сентября. Однако существует обстоятельство, которое заставляет задуматься о правомерности принятия упомянутых положений. В частности, в протоколе, касающемся изменения Конвенции о международной гражданской авиации (Монреаль, 10 мая 1984 г.), который был ратифицирован СССР в 1990 году и вступил в силу в 1997 году, содержится статья 3 bis, в которой закреплено, что «Договаривающиеся государства признают, что каждое государство должно воздерживаться от того, чтобы прибегать к применению оружия против гражданских воздушных судов в полете, и что в случае перехвата не должна ставиться под угрозу жизнь находящихся на борту лиц и безопасность гражданского судна».

Таким образом, усматривается противоречие между обязательствами, принятыми на себя СССР и перешедшими затем в порядке правопреемства к Российской Федерации по упомянутому протоколу, и нормами, содержащимися в рассмотренном выше федеральном законе. Согласно п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, возникает проблема приведения в соответствие упомянутого федерального закона международным обязательствам, принятым на себя Российской Федерацией по рассмотренному протоколу.

В связи с этим вызывает вопросы одно из положений Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 года, в частности:

«Будучи связанной требованием соблюдать вступивший в силу международный договор, каковым является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация, тем не менее, обязана обеспечивать в рамках своей правовой системы верховенство Конституции Российской Федерации, что вынуждает ее в случае возникновения каких-либо коллизий в этой сфере... отдавать предпочтение требованиям Конституции Российской Федерации и тем самым не следовать буквально постановлению Европейского Суда по правам человека в случае, если его реализация противоречит конституционным ценностям»¹.

Тем не менее, как справедливо отмечает профессор С.В. Черниченко, нельзя рассматривать эту фразу «как стремление оставлять на усмотрение Российской Федерации вопрос об исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека»².

Напомним, что обращение в Конституционный Суд группы депутатов Госдумы как раз было связано с приговором ЕСПЧ заплатить более миллиарда евро бывшим акционерам НК «ЮКОС».

¹ См.: СЗ РФ. – 2015. – № 30. – Ст. 4658. – С. 11948.

² См.: Черниченко С.В. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации //Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 8. (87). – С. 27.

Остается надеяться, что никто не будет исправлять Конституцию, заключая международный договор, или выходить из Венской конвенции о праве международных договоров.

Нет оснований говорить и о «тотальной предвзятости» ЕСПЧ в отношении России. Для нас очевидно более важна, прежде всего, реформа судебной и пенитенциарной системы России. Ведь 40 процентов жалоб российских граждан в Европейский Суд связаны с неисполнением судебных решений нашими судами. Что касается остальных жалоб, то большинство из них связано со временем рассмотрения дел в судебных инстанциях (затягиванием) и с условиями содержания в учреждениях нашей пенитенциарной системы. Иными словами, здесь «мяч на вашей стороне»: все зависит от нас. Роль Европейского Суда всего лишь субсидиарная: он не является дополнительной судебной инстанцией к тем, которые существуют в российской судебной системе. На наш взгляд, нельзя говорить и о предвзятости Суда. «Обида» нашей власти на необъективность Суда безосновательна. Нет «антироссийских» решений: вынесенные против России, они фактически фиксируют просчеты тех или иных российских государственных органов (судебных, правоохранительных и др.). Более того, мы должны благодарить Суд за «импульсы», которые он посылает России для совершенствования законодательства, судебной и пенитенциарной системы и исполнительного производства.

Список литературы

1. *Алексидзе Л.А.* Проблема *jus cogens* в современном международном праве // Тезисы докладов XII Ежегодного собрания Советской ассоциации международного права. – М., 1969. – С. 17–21.
2. *Ашавский Б.М.* Основные принципы международного права – нормативная основа международного экономического правопорядка // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 1. – С. 66–81.
3. *Ашавский Б.М.* Правовая природа принципа мирного сосуществования государств // *Sumus ubi sumus*. Международное право XXI века: мир и безопасность, сотрудничество, права человека: Liber Amicorum в честь профессора Людмилы Петровны Ануфриевой / отв. ред. Н.А. Соколова. – М., 2016. – С. 87–94.
4. *Бобров Р.Л.* О понятии основных принципов международного права // Советский ежегодник международного права. 1958. – М., 1959. – С. 502, 503.
5. Действующее международное право: в 3 т. Т. 1. – М.: Изд. МНИМП, 1996. – С. 358.
6. *Кузнецов В.И., Тузмухамедов Р.А., Ушаков Н.А.* От Декрета о мире к Декларации мира. – М., 1972. – С. 133–143.
7. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. – Helsinki, 1975. – С. 339.
8. *Тункин Г.И.* Теория международного права. – М., 2006. – С. 140.
9. *Черниченко С.В.* Контуры международного права. – М., 2014. – С. 101.
10. *Черниченко С.В.* Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 8 (87). – С. 21, 25, 27.
11. *Шестаков Л.Н.* О правовой природе норм *jus cogens* в современном международном праве // Вестник Московского университета. Серия XII. Право. – 1974. – № 2.
12. Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций. 1969 год. – Нью-Йорк, 1971. – 448 с.

References

1. *Aleksidze L.A.* Problema *jus cogens* v sovremennom mezhdunarodnom prave // Tezisy dokladov XII Ezhegodnogo sobraniya Sovetskoj associacii mezhdunarodnogo prava. – M., 1969. – S. 17–21.
2. *Ashavskij B.M.* Osnovnye principy mezhdunarodnogo prava – normativnaya osnova mezhdunarodnogo ekonomicheskogo pravoporyadka // Evrazijskij, yuridicheskij zhurnal. – 2016. – № 1. – S. 66–81.
3. *Ashavskij B.M.* Pravovaya priroda principa mirnogo sosushchestvovaniya gosudarstv // *Sumus ubi sumus*. Mezhdunarodnoe pravo XXI veka: mir i bezopasnost', sotrudnichestvo, prava cheloveka: Liber Amicorum v chest' professora Lyudmily Petrovny Anufrievoy / отв. red. N.A. Sokolova. – M., 2016. – S. 87–94.
4. *Bobrov R.L.* O ponyatii osnovnyh principov mezhdunarodnogo prava // Sovetskij ezhegodnik mezhdunarodnogo prava. 1958. – M., 1959. – S. 502, 503.
5. Dejstvuyushchee mezhdunarodnoe pravo: v 3 t. T. 1. – M.: Izd. MNIMP, 1996. – S. 358.
6. *Kuznecov V.I., Tuzmuhamedov R.A., Ushakov N.A.* Ot Dekreta o mire k Deklaracii mira. – M., 1972. – S. 133–143.

7. Soveshchanie op bezopasnosti i sotrudnichestvu v Evrope. Zaklyuchitel'nyj akt. – Helsinki, 1975. – S. 339.
8. *Tunkin G.I.* Teoriya mezhdunarodnogo prava. – M., 2006. – S. 140.
9. *Chernichenko S.V.* Kontury mezhdunarodnogo prava. – M., 2014. – S. 101.
10. *Chernichenko S.V.* Obshchepriznannye principy i normy mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnye dogovory Rossijskoj Federacii // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. – 2015. – № 8 (87). – S. 21, 25, 27.
11. *Shestakov L.N.* O pravovoj prirode norm jus cogens v sovremennom mezhdunarodnom prave // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya XII. Pravo. – 1974. – № 2.
12. Yuridicheskij ezhegodnik Organizacii Ob»edinennyh Nacij. 1969 god. – N'yu-Jork, 1971. – 448 s.