

УДК 341.4

**ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ СФЕРА**

Л.Х. Мингазов

Аннотация

В статье рассматривается развитие международного и конституционного права в контексте их взаимодействия, усиление которого обусловлено наличием единого предмета правового регулирования по целому ряду проблем, а также анализируются вопросы, касающиеся сотрудничества государств в конституционно-правовой сфере.

Ключевые слова: взаимодействие международного и конституционного права, международный правопорядок, права человека, предмет правового регулирования, организация публичной власти, демократические принципы, формирование и реализация норм международного и конституционного права.

Характерной чертой развития международного и конституционного права в наше время является углубление их взаимодействия. Прежде международное право развивалось под влиянием конституционного права, не оказывая на него ощутимого обратного влияния. Сегодня ситуация изменилась. Возросли требования международного права в отношении правовых систем государств [1, с. 117]. В международном праве постепенно утверждается принцип демократии, взаимосвязанный с его основами. Являясь условием нормального развития общества, мира и законности, принцип демократии требует соответствующей корректировки политико-правовой системы государств.

Современное конституционное развитие государств приобрело глобальный характер, проявлением чего может служить включение норм международного права в их конституции. Процесс затрагивает такие ключевые конституционные институты, как права человека и компетенция государственных органов¹. Таким образом, компетенция государственных органов определяется не только внутренним, но и международным правом.

Свидетельством углубления взаимодействия конституционного и международного права может служить тот факт, что в ряде вопросов они имеют единый предмет правового регулирования. В качестве примера укажем на международные договоры о создании федерации или о присоединении одного государства к другому; международные договоры о создании и функционировании

¹ Так, компетенция Президента как Верховного главнокомандующего в случае вооруженного конфликта в значительной степени определяется международным правом, включая объявление нейтралитета, заключение соглашения о перемирии.

таможенных, валютных союзов; договоры, регулирующие вопросы гражданства, и т. п. Содержащиеся в них положения являются также источниками регулирования конституционного права.

Вместе с тем и в конституциях государств имеются нормы, составляющие предмет регулирования международного права. Например, согласно Федеральному закону Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российской Федерации и образовании в её составе нового субъекта Российской Федерации», при принятии в состав Российской Федерации иностранного государства или его части решаются среди прочего вопросы о статусе нового субъекта Российской Федерации, о порядке приобретения гражданства, правопреемстве в отношении членства в международных организациях и др. (ФЗ).

Эти факты свидетельствуют о том, что современное конституционное право государств ориентируется на международные отношения и международное право, причем взаимодействие охватывает как сферу формирования, так и сферу реализации правовых норм.

В сфере нормотворчества необходимо отметить влияние, оказываемое положениями конституции на формирование международно-правовой позиции государства, в частности, в ходе переговоров о заключении международных соглашений. Правовая позиция государства основывается на конституционных принципах внешней политики, определяющих стратегию его отношений с внешним миром. В соответствии с этим государства – субъекты международного права – как правило, воздерживаются от принятия таких норм международного права, которые противоречат их конституционным принципам и нормам. Вполне оправданным поэтому представляется их стремление сформировать благоприятную внешнюю правовую среду, соответствующую их конституционным принципам. Поскольку конституционные и международно-правовые принципы близки, то они достаточно быстро закрепляются в международном праве и в дальнейшем заимствуются законодательством других государств. В этом проявляется связующая роль международного права, так как прямое заимствование конституционных принципов, закреплённых в конституциях одних государств, в основной закон других встречается достаточно редко.

В то же время происходит восприятие конституционным правом государств общепризнанных международных стандартов демократии, прежде всего в области прав человека. Конституционные нормы устанавливают допустимые границы для проникновения норм и принципов международного права в национальные правовые системы. В сфере осуществления права это взаимодействие проявляется в том, что в Конституции Российской Федерации и конституциях других современных государств содержатся положения, призванные обеспечить реализацию норм международного права. В Российской Федерации это – известная статья 15 (пункт 4), являющаяся главной конституционной гарантией исполнения международных договоров, содержащей обязанность всех государственных органов исполнять международное право, и свидетельством признания приоритета конституционных норм в правовой системе страны. Конституционные нормы могут закреплять правовые способы и порядок выполнения государством своих международных обязательств как в межгосударственных, так и во внутренних отношениях.

Рассматриваемое взаимодействие проявляется также в инкорпорации норм международного права в конституционные акты, включающие в себя такие конституционные нормы и принципы, как права человека, компетенция государственных органов, такие области, как защита национальных меньшинств, жертв вооруженных конфликтов и т. д. Включение международно-правовых норм в конституции государств значительно ускоряет процесс приведения внутреннего законодательства в соответствие с международным правом. Тем самым закладывается основа для эффективного исполнения международно-правовых обязательств государства на национальном уровне.

Немаловажную роль здесь играют национальные судебные органы, которые хотя и не создают международно-правовые нормы, но участвуют в их толковании. В этом контексте непростым является вопрос о применении международно-правовых принципов и норм Конституционным судом Российской Федерации. Подсчитано, что в решениях Конституционного суда Российской Федерации по состоянию на конец 2001 года содержалось 150 ссылок на международные документы различного уровня [2, с. 71]. Иначе говоря, каждое десятое решение было мотивировано, помимо прочего, ссылками на международно-правовые акты, решения Европейского суда по правам человека. Ссылкой на международно-правовые принципы и нормы Конституционный суд либо усиливает формально определённое значение соответствующей нормы Конституции Российской Федерации, либо детализирует конкретное конституционное право человека и гражданина. Таким образом, международно-правовые принципы и нормы носят субсидиарный характер [2, с. 70].

Сотрудничество государств в конституционно-правовой сфере может затрагивать различные вопросы конституционного права. В частности, объектом международно-правового регулирования становятся:

- сотрудничество по вопросам формирования и реализации стандартов демократической конституции;
- организация публичной власти;
- статус государства как субъекта международного права;
- организация публичной власти, придерживающейся принципов верховенства права в международных отношениях и способной обеспечить конституционный порядок внутри государства;
- основы взаимоотношения государства и личности, имеющие целью максимальную защиту прав и свобод личности;
- создание механизмов взаимодействия международного и внутригосударственного права в целях гарантирования суверенитета государства и т. д.

Перечисленные вопросы представляются весьма актуальными с точки зрения дальнейшего развития взаимодействия национального конституционного и международного права. Рассмотрим некоторые из них подробнее.

Одним из наиболее актуальных является вопрос об укреплении в современном международном правопорядке принципов демократии.

В настоящее время складывается новый международный правопорядок, в котором центральное положение в иерархии охраняемых интересов займут интересы международного сообщества. Последнее объективно заинтересовано в развитии демократических институтов на национальном уровне, закреплении их

в конституциях и конституционных актах. В системе права каждого государства конституции призваны способствовать упорядочению внутригосударственной жизни, стабилизации обстановки в стране, преодолению конфликтов, безвластия, политического, экономического хаоса. Следовательно, традиционное понимание демократии, используемое во внутригосударственных политических системах, должно получить универсальное признание и закрепление в международно-правовых актах. Конечно, на этом пути имеются определённые сложности – в международных отношениях нелегко сочетать укрепление универсальных ценностей со сложным социальным устройством государств, учитывая при этом существующие цивилизационные различия. Это относится и к принципам демократии в современном мире, несмотря на то, что от демократизации разных стран выигрывают все государства.

В современном международном праве возрастают требования к национальным правовым системам: политико-правовая система государства должна соответствовать общепризнанным демократическим принципам. Венская конференция 1993 года закрепила положение о том, что государства должны строить и укреплять демократию. Сказанное относится к таким основам демократического правления, как воля народа, выражающаяся в ходе свободных выборов, уважение прав человека, верховенство закона, которые отражены в различных международных документах. С учётом этих международных стандартов требуется корректировка установившегося в традиционном международном праве правила о том, что внутренняя организация оставляется на усмотрение каждого государства.

Конечно, международное право признаёт право каждого народа на выбор желаемой модели политического развития, но оно ограничивает этот выбор демократической системой правления. В практике ООН были случаи применения санкций, принудительных действий и политического осуждения к отдельным государствам с тоталитарным режимом – Испания, Южная Родезия. В разное время в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН санкции предлагалось применить к государствам, проводящим политику, несовместимую с общепризнанными принципами и нормами международного права: к Испании — за проведение политики фашизма, к Португалии – за проведение колониальной политики, к ЮАР и Южной Родезии – за проведение политики апартеида и расовой дискриминации, к Израилю – за оккупацию палестинских территорий. Так, в своей Резолюции А/39 от 12 ноября 1946 г. Генеральная Ассамблея ООН рекомендовала специализированным учреждениям прервать отношения с правительством Франко, установившим фашистский режим в Испании, лишив это правительство права вхождения в международные учреждения до того времени, пока в Испании не будет создано новое, приемлемое правительство (см. [3, с. 96–97]).

Рассмотрим механизм взаимодействия конституционного и международного права. Сотрудничество государств в конституционно-правовой сфере затрагивает вопросы формирования, организации публичной власти на демократических основах. Это происходит путём разработки принципов избирательного права, путём непосредственного участия международных организаций, таких как ООН, в проведении референдумов, выборов органов власти на отдельных территориях. Объектом сотрудничества и правового регулирования могут выступать также

права человека. Эти и другие формы сотрудничества государств, относящиеся к конституционно-правовой сфере, ставят проблему формирования на национальном и международном уровне адекватных механизмов взаимодействия конституций и международного права. В развитии этого взаимодействия координирующую функцию выполняют международные организации – межправительственные (универсальные и региональные) и неправительственные (прежде всего ООН, а кроме того, Венецианская Комиссия, Комиссия Бадинтера на европейской части континента и т. п.).

В конституционно-правовой сфере координирующая роль международных органов и организаций проявляется в подготовке и проведении выборов и референдумов на бывших зависимых территориях; при приёме новых членов в ООН, когда вступающее в организацию государство подвергается оценке в Генеральной Ассамблее и Совете Безопасности ООН на предмет соответствия его устройства принятым критериям государственности; в разработке рекомендаций государствам по вопросам организации демократических выборов на их территориях и т. д. В связи с этим можно также обратиться к практике региональной организации – Совета Европы, в Уставе которой говорится, что членом Совета может быть лишь государство, которое способно и стремится соответствовать установленным Уставом принципам верховенства права, а также принципу, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, пользуются правами человека и основными свободами (ст. 3, 4 УСЕ).

В отдельных случаях ООН брала на себя функции управления на бывших зависимых территориях в целях поддержания порядка и временного осуществления там административных функций. В качестве примера можно привести принятие Советом Безопасности ООН резолюции о применении силы в гуманитарных целях для пресечения нарушений международного гуманитарного права и прав человека, имевших место в Восточном Тиморе. В соответствии с этой резолюцией власть в Восточном Тиморе передавалась ООН, которая должна была подготовить создание на этой территории временной администрации. 25 октября такая администрация была создана. На неё возлагалась обязанность поддерживать правопорядок, безопасность на всей территории Восточного Тимора и осуществлять эффективное управление. Временная администрация с этой задачей успешно справилась: подготовила проведение референдума о независимости Восточного Тимора, за которую проголосовало 20 мая 2002 г. большинство населения. После чего он получил широкое признание государств и был принят в члены ООН.

Что касается региональных международных органов, интерес представляет работа Комиссии Бадинтера, которая должна была принимать заявления новых государств, возникших после распада Югославии и СССР, и оценивать эти заявления на предмет соответствия принципам и условиям Европейского союза с целью последующего признания этих государств.

16 декабря 1991 г. Европейский союз принял два документа – Декларацию о руководящих принципах признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе и Декларацию о Югославии. Европейское сообщество заявило о готовности признать субъекты, отвечающие стандартам международной практики, созданные на демократических основах. В руководящих принципах

признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе был выдвинут ряд требований. Часть из них имеет прямое отношение к демократическому характеру государств и правам человека, то есть к конституционному праву. Одно из требований закрепляет уважение к основным положениям Устава ООН и предполагает соблюдение обязательств, вытекающих из Заключительного акта Хельсинкской хартии и из Парижской хартии, особенно в отношении демократии и прав человека, а также прав этнических и национальных меньшинств.

Комиссией Бадинтера было изучено внутреннее законодательство вновь возникших государств: Боснии и Герцеговины, Хорватии, Македонии и Словакии. В отношении Боснии и Герцеговины были изучены не только те акты, которые действовали, но и те, которые находились на рассмотрении парламента республики, в частности, проект конституции Боснии и Герцеговины. Комиссия указала, что действующая Конституция Боснии и Герцеговины гарантировала равные права народам этих стран – боснийцам, сербам, хорватам и другим этническим группам, проживающим на её территории.

В 1992 г. был проведён референдум о независимости Боснии и Герцеговины. После этого многие государства (США, Канада, Новая Зеландия, Венгрия, Египет, Австралия) признали Боснию и Герцеговину.

Для решения вопроса о предоставлении признания Хорватии Комиссия изучила внутреннее законодательство – Конституцию Республики Хорватия, принятую 22 декабря 1990 г. Кроме того, были изучены доклад о результатах референдума, проведённого в мае 1991 г.; конституционное решение от 25 июля 1990 г. о суверенитете и независимости Республики Хорватия; конституционный акт о правах и свободах человека, о правах национальных и этнических меньшинств в Республике Хорватия от 4 декабря 1991 г. В отношении Македонии Комиссия Бадинтера также изучила вопрос соответствия конституции требованиям ЕС по защите национальных и этнических меньшинств.

Надо отметить, что институт признания, так же как и непризнания, использовался довольно часто в практике ООН и других международных органов и организаций как инструмент, отражающий позицию международного сообщества, и как одно из средств недопущения возникновения недемократических форм правления. Примером может служить возникновение государства на территории Южной Родезии. Провозглашённая в 1965 г. правительством белого меньшинства независимость Южной Родезии не была официально признана. Огромную роль в этом сыграла позиция международного сообщества, в первую очередь ООН. Совет Безопасности своими резолюциями 1970 года постановил, что государства должны воздерживаться от признания незаконного режима. Активная роль международного сообщества привела, в конечном счёте, к ликвидации данного образования.

О чём говорят приведённые здесь примеры деятельности международных организаций? Во-первых, о том, что при решении вопросов признания, приёма государства в члены организации, помимо прочего, подвергаются оценке такие факторы, как соответствие его конституции принятым в международном праве стандартам демократии. Эти примеры подтверждают складывающуюся в международном правопорядке норму, согласно которой лишь демократическая форма государственности может рассматриваться как легитимная и рассчитывать

на получение международного признания. Исходя из этой практики можно утверждать также и то, что в современном международном праве складываются организационно-правовые основы гарантий демократии. В целом изучение проблемы позволяет прийти к следующим выводам:

– усиление и углубление взаимосвязи и взаимопроникновения правовых систем государств распространяется и на конституционно-правовую сферу;

– сотрудничество государств в этой области затрагивает вопросы формирования и реализации стандартов демократических конституций, организации публичной власти и её функционирования, основы взаимодействия государства и личности, принятия международных конституционных актов и т. д.;

– международные нормы, содержащиеся в международных договорах и других актах, обязывают государства развивать их демократические институты, принципы правового государства, права человека и т. д.;

– в результате координирующей деятельности международных органов, таких как Венецианская комиссия, осуществляется выработка общих позиций государств, содействующих унификации конституционного законодательства. Можно говорить о том, что складываются основы международной гарантии защиты конституционных принципов. Процесс конституционализации международного права проявляет себя как тенденция развития.

В силу сказанного не лишены основания идеи некоторых авторов о формировании в будущем конституционного международного права.

Становление нового международного правопорядка предполагает организацию эффективного общения государств. Важным механизмом такого общения выступает международное право. Необходимо обеспечить прогрессивное развитие международного права, кодификацию его норм в целях закрепления общепризнанных прав и обязанностей государств, а также добиться определённости правового статуса государств как субъектов международного права и способствовать развитию национальных конституционных институтов, принципов и норм.

Summary

L.Kh. Mingazov. The Problems of Interaction between National Law and International Law: Constitutional Sphere.

The paper deals with the development of international law and constitutional law within the context of their growing interaction, which is due to a common object of legal regulation in a variety of cases. The problems concerning international cooperation in the sphere of constitutional law are also analyzed.

Key words: interaction between international law and constitutional law, international legal order, human rights, object of legal regulation, organization of public authority, democratic principles, formation and realization of international and constitutional legal rules.

Источники

ФЗ – Федеральный закон Российской Федерации от 17 дек. 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российской Федерации и образовании в её составе нового субъекта Российской Федерации». – URL: <http://www.rg.ru/2005/11/03/subiekt-rf-dok.html>, свободный.

УСЕ – Устав Совета Европы. Лондон, 5 мая 1949 г. – URL: http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/r3/008.pdf, свободный.

Литература

1. *Лукашук И.И.* Конституции государств и международное право. – М.: Спарк, 1998. – 124 с.
2. *Невинский В.В.* Международно-правовые стандарты прав человека в конституционном законодательстве России // Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе Российской Федерации: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Екатеринбург, 2003. – С. 68–71.
3. *Нешатаева Т.Н.* Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. – М.: Дело, 1999. – 271 с.

Поступила в редакцию
03.05.12

Мингазов Ленарис Харисович – доктор юридических наук, профессор кафедры международного и европейского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: mlevaris@yandex.ru