

**М. Ю. Попов**

## **О ВЕРХОВЕНСТВЕ КОНСТИТУЦИИ, РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ, ПРИНЦИПАХ И НОРМАХ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

В статье автор на основе теории и практики (в том числе зарубежного опыта) исследует место и роль общепризнанных норм и принципов международного права в системе российского законодательства. Рассмотрев краткую историю проблемы с точки зрения сущности основных вех политической и правовой жизни позднего Советского и нового Российского государства, автор сделал обоснованные выводы о начальных причинах и условиях понимания частью общества верховенства норм международного права по отношению к российскому, в том числе конституционному законодательству, причинах и условиях принятия неудачных с точки зрения целостности российского суверенитета положений Конституции. Вместе с тем автор определил место и роль международного права в системе российского законодательства как глубокое, требующее переосмысления заблуждение относительно недавнего прошлого. Проведя анализ существующих положений Конституции Российской Федерации и законодательства в части заключения и ратификации международных договоров и конституционного контроля и надзора, мы сделали ряд законодательных предложений, нацеленных на укрепление суверенитета России.

*Ключевые слова:* нормы, принципы, международное право, законодательство, конституционное право, политика, реформы, суверенитет, Конституция, Соединенные штаты Америки, президент, конституционный суд, конституционный контроль, надзор, ратификация, заключение договора, заключение соглашения, государственная дума.

**М. Yu. Popov**

## **SUPREMACY OF THE CONSTITUTION, RUSSIA'S STATE SOVEREIGNTY, INTERNATIONAL LAW PRINCIPLES AND RULES**

On the basis of theory and practice (considering foreign experience as well) the author examines the place and role of commonly recognized rules and principles of the international law in the system of the Russian legislation. The article provides a brief history of the given problem considering essential milestones of political and legal life in the late USSR and the new Russian Federation. The author makes justified conclusions about the initial reasons and conditions influencing some people's understanding of the international law rules' supremacy in relation to the Russian as well as constitutional legislation, the reasons and conditions of adopting certain constitutional statements which seem to be highly unfortunate from the point of integrity of the Russian sovereignty.

In addition, the author has defined the specified place and role of the international law rules in the system of the Russian legislation as a deep delusion about the recent past which requires reconsideration. He has undertaken a profound analysis of existing statements of the Russian Constitution and legislation concerning conclusion and ratification of international treaties, constitutional control and supervision. The author has also made a number of lawmaking suggestions aimed to consolidate Russia's sovereignty.

*Key words:* rules, principles, international law, legislation, constitutional law, politics, reforms, sovereignty, Constitution, the United states of America, president, Constitutional Court, constitutional control, supervision, ratification, conclusion of a treaty, conclusion of an agreement, the State Duma.

Тема соотношения норм и принципов международного права и норм национального законодательства не нова. Сколько будут существовать эти категории, столько, вероятно, и будет идти спор об их приоритетах, столько и будут дискутировать апологеты той или иной точки зрения в силу этических, политических или своекорыстных (экономических), личных или групповых (корпоративных) интересов. Мы тоже неоднократно были участниками подобных споров, хотя уже давно сделали для себя выводы

об очевидном и необсуждаемом в данной теме. Однако за последние три года в мире произошли события, оказавшие значительное влияние на ход и сущность межгосударственных отношений, которые в итоге привели к существенным изменениям смысла нашей внутренней жизни, именно поэтому названная проблема вновь приобрела актуальность [1].

Еще несколько лет назад в курсовых и дипломных проектах студентов в списке библиографических источников Конституция

занимала 10—11 место после разного рода международных договоров (даже узкопредметных). Естественно, это было сделано с разрешения научных руководителей. Тогда мы пришли к неутешительным выводам о наличии в нашей стране большой и влиятельной группы лиц с наличием в их мировоззрении ряда идеологем (граничащих с религиозными догмами), которые идут вразрез с нашими общенациональными интересами [2].

В начале 1990-х гг. размещение Конституции после списка международных договоров выглядело логичным и уместным, поскольку Конституция России 1978 г., принятая на основе Конституции СССР 1977 г., несмотря на все внесенные тогда поправки, была далека от тех международных стандартов, которые были провозглашены в заявлениях власти и принятых декларациях. Законодательство в целом и конституционное законодательство в частности во многом не соответствовали не только международным договорам, уже ратифицированным советской, а впоследствии российской властью, но и действовавшей тогда Конституции России со всеми ее редакциями. Парламенту в тех условиях систематической законодательной деятельностью заниматься было некогда. Работа только-только сформированного Конституционного Суда еще не набрала авторитета. В итоге все это закончилось трагическими событиями октября 1993 г. Из той ситуации страна вышла с новой Конституцией и новым парламентом. Впрочем, и установившаяся в России форма правления тоже была для нее новой, и это в условиях фактической утраты суверенности во внешних и внутренних делах.

Тем не менее на фундаменте сложившейся задолго до указанных событий школы российского конституционализма как сплава взвешенной теории и практики конституционного строительства удалось в кратчайшие сроки разработать и принять Основной закон, который органично вобрал в себя положения ряда уже принятых ранее актов, в том числе в области международного гуманитарного права, а также целый перечень международных стандартов и принципов, нашедших свое отражение преимущественно в нормах I и II глав Конституции России.

Вместе с тем законодательство оставалось прежним. Для его совершенствования требовалось значительное количество усилий и времени. Представляется, что именно поэтому авторы новой Конституции России в силу ряда обстоятельств были вынуждены ввести норму ч. 4 ст. 15, которая 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» [3]. Есть мнение, что на авторов этой редакции ст. 15 Конституции оказали влияние идеи примата международного права над внутригосударственным. В свое время они получили широкое признание. Главные мысли этой концепции содержатся в работах австрийского юриста XX в. Г. Кельзена, впоследствии профессора Калифорнийского университета. отождествляя государство с корпорацией, Г. Кельзен писал: «Государство рассматривается только как правовое явление, как юридическое лицо, т. е. корпорация. Поэтому соотношение между международным правом и национальными правовыми порядками напоминает соотношение национального правового порядка и внутренних норм корпорации» [4].

Вместе с тем анализ дальнейшего текста Конституции Российской Федерации, а именно п. «г» ч. 2 ст. 125 позволяет утверждать, что среди фактических авторов Основного закона страны присутствовали представители так называемой «школы монистов». Так, в прошлом один из таких представителей — немецкий ученый А. Лассон утверждал, что «государство оставляет за собой свободу решать, соблюдать международное право или нет, в зависимости от того, диктуется ли это его интересами» [4]. Такая свободная трактовка международных правил в духе джентльменов на Диком Западе по нравственно-этическим соображениям для нашего народа в целом являлась и является, безусловно, неприемлемой, поэтому авторы текста Конституции заложили положение, в соответствии с которым «Конституционный Суд по запросам... решает дела о соответствии Конституции... не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации» (ст. 125). Хотя в свое время нас и наших коллег озадачила и насторожила формулировка конкретного предмета конституционного контроля как «не вступивших в силу международных договоров». Затем был принят Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ, который, казалось, должен был снять остроту большей части вопросов к указанной формулировке. Между тем в ст. 34 указанного закона зафиксировано: «Конституционный Суд Российской Федерации... разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров либо отдельных их положений, разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, а также между органами государственной власти Российской Федерации и органами

государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с заключением международных договоров Российской Федерации. Не вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, признанные Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, не подлежат введению в действие и применению» [5]. При этом данные действия могут быть осуществлены только на основании запросов от лиц, указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции России.

Поиск ответа на вопрос об обязательности или необязательности участия Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре ратификации международного договора в Федеральном Собрании Российской Федерации неизбежно подводит нас к анализу содержания регламентов палат российского парламента. Так, анализ текста Регламента Государственной Думы [6] дает следующее разрешение.

Проект федерального закона о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого для Российской Федерации выражено в форме федерального закона, вносится в Государственную Думу главой Российской Федерации или высшим органом исполнительной власти. К проекту должны прилагаться копия текста договора с сопроводительными материалами, содержащими:

а) аргументированное обоснование необходимости его ратификации или приостановления его действия, или прекращения;

б) сведения о том, что данный договор не противоречит законодательству Российской Федерации;

в) мотивированное заключение о наличии или отсутствии возможных изменений ситуации в социально-экономических отношениях на российском экономическом пространстве и возможных действиях, нацеленных на изменение бюджета и бюджетных отношений в России (ч. 1 ст. 189 Регламента Государственной Думы).

Представляется, что законность, а следовательно, и конституционность этого договора уже проверены Администрацией Президента Российской Федерации или аппаратом Правительства Российской Федерации.

Далее согласно ч. 4 ст. 190 регламента Правовое управление аппарата нижней палаты российского парламента по поручению руководства Государственной Думы или парламентского комитета обязано провести научно-правовую экспертизу представленного на ратификацию, приостановление или прекращение действия международного акта на его соответствие

Конституции Российской Федерации, а также ранее взятым на себя международным обязательствам Российской Федерации.

Еще более скудную информацию об участии Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре ратификации или денонсации международных договоров нам дает Регламент Совета Федерации [7].

В итоге можно сделать вывод о том, что участие Конституционного Суда Российской Федерации как коллегиального органа конституционного контроля страны в процедуре ратификации международного договора в целом или в его части является необязательным, а после ратификации оно попросту невозможно.

Безусловно, в тексте Основного закона России мы найдем ответ на вопрос о том, кто же в таком случае должен на высшем уровне гарантировать примат нашего суверенитета и Конституции. В соответствии со ст. 80 это Президент России как ее главный гарант, тем более согласно тексту этой статьи именно он определяет основные направления внешней политики и представляет страну в международных отношениях. Хотя большую роль здесь играют личные качества отдельного человека. Из средств массовой информации становятся известны факты ненадлежащего поведения отдельных высших должностных лиц нашей страны конца 1980—1990-х гг. Видимо, это была эпоха безнравственного стержня. В сущности, сложилась ситуация, когда политика, как это ни парадоксально, возникала из нравственности, сознания, духовности, культуры социумов, факта объективной действительности. Если этот факт зависит от воли людей, то это факт-действие, если нет, факт-событие [8, с. 16]. В России же это были и «факт-событие», и «факт-действие»: нормы международного права получили приоритет по отношению к внутригосударственным. Сложилась ситуация, в которой последние 17 лет жизни государства и общества в России представляют собой эпоху мучительного преодоления последствий тех ошибок и преступлений.

Тем не менее законодатель даже в таких условиях сумел, хотя и частично, но ограничить самостоятельность тогдашнего «первого лица» в рассматриваемых вопросах. В противовес этому, например, в США, которые в те годы выступали для России неким эталоном в сфере государственного устройства, полномочия президента в области внешней политики существенно отличались от аналогичных полномочий Президента России. Глава Соединенных штатов так же, как и российский, имеет право заключать с представителями иных государств или международных организаций договоры и соглашения. Международные договоры

в этих условиях подлежат обязательной ратификации Конгрессом США, а соглашения нет [9, с. 409]. В связи с этим государственно-правовая традиция в США сложилась так, что было выработано целое направление государственной политики, в соответствии с которым президенты страны неохотно подписывают международные договоры и активно идут на соглашения с представителями иностранных государств. В ином случае президентами подписываются договоры, соблюдать которые США в общем не стремятся, при этом президенты ссылаются на Конгресс, мотивируют ситуацию «разделением властей» как основополагающим принципом государственного строя.

В противоположность подобной практике США в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» категория «международный договор Российской Федерации» означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с отдельным государством или группой государств. Кроме того, договор может быть заключен с международной организацией либо иной публично-международной общностью, обладающей правом заключать договоры подобного рода. Такой договор имеет письменную форму и заключается на основе международного права. Обязательной ратификации подлежат все международные соглашения Российской Федерации независимо от того, содержатся они в одном документе или нескольких связанных между собой актах, а также от их конкретных наименований (п. «а» ст. 2 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации») при условии, что:

1) реализация таких актов потребует от российской стороны даже незначительного изменения собственного внутреннего законодательства, в том числе в условиях, если применение указанных актов породит иные правила, чем предусмотренные российским законом ранее;

2) они нацелены на правоотношения в области фундаментальных прав и свобод личности;

3) предмет правового регулирования договора выступают территориальные пределы Российской Федерации, в том числе общие вопросы демаркации границы Российской Федерации с иными государствами, а также разграничение исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

4) если предметом международного акта выступают фундаментальные вопросы, влияющие на качество обороноспособности Российской Федерации, вопросы политики разоружения или международного контроля над производством и

распространением оружия, вопросы обеспечения международного мира и безопасности, а также договоры о мире и об общей безопасности;

б) если предметом правового регулирования такого акта выступает участие российского государства в таких межгосударственных и международных организациях и объединениях, которое потребует от России передачи этим организациям части собственных государственных полномочий или установит безусловную правовую обязанность решений органов этих организаций для исполнения российской стороной.

Таким образом, ратификации подлежат все международные акты Российской Федерации, в условиях заключения которых подписанты заранее договорились об обязательном парламентском подтверждении легитимности этих актов.

С формально-юридической точки зрения международный договорный процесс в России, в отличие от США, находится под большим парламентским контролем. Это, конечно, не исключает того обстоятельства, что в США на Президента и его администрацию могут оказываться иные формы давления и контроля в международных отношениях, в том числе со стороны конгрессменов, средств массовой информации, общественных организаций и бизнес-групп. Но непосредственно с законотворчеством это не имеет прямой связи.

Международные договоры в Российской Федерации по своей юридической силе не могут быть выше Конституции, так как основами ее главенства выступают зафиксированные в тексте самой Конституции и конституционном законодательстве гарантии ее верховенства при подписании и ратификации международных договоров:

1. Юридические гарантии:

а) верховенство Конституции России;

б) народный суверенитет Российской Федерации;

в) государственный суверенитет Российской Федерации.

2. Организационно-политические гарантии:

а) Президент как гарант Конституции, деятельность которого должна быть нацелена на обеспечение верховенства Конституции и соответствие ей заключаемых им международных договоров;

б) Конституционный Суд, работа которого должна быть направлена на обеспечение верховенства Конституции и соответствие ей не вступивших в законную силу международных договоров;

в) Правовое управление Государственной Думы, которое осуществляет правовую экспертизу представленного на ратификацию, прекращение или приостановление действия международного

договора на его соответствие Конституции Российской Федерации;

г) лица, перечисленные в ч. 2 ст. 125 Конституции России, имеющие право на запрос в Конституционный Суд о соответствии Конституции России не вступившего в силу международного договора.

Следовательно, конфликт мнений о том, что обладает большей силой — Конституция или международный договор и общепризнанные нормы и принципы международного права, следует закончить. Конституция и конституционное законодательство России, принятые на основе подлинно демократических и гуманитарных мировых стандартов, обладают несомненным верховенством, в том числе по отношению к нормам международного права. Для того чтобы это утверждение стало окончательным, необходимо изъять из текста п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции России словосочетание «не вступивших в силу», тогда место и роль Конституционного Суда Российской Федерации в процессе ратификации международных актов станут более определенными. Такая поправка к Конституции не потребует ее изменения, но вместе с тем придаст дополнительные юридические и организационные гарантии ее верховенства, а значит, дополнительного обеспечения российского государственного суверенитета.

#### **Список библиографических ссылок**

1. Працко Г. С., Мелихов А. И., Деревягин Е. В. Конституционно-правовые основы национальной безопасности России: современное состояние и перспективы расширения // Вестник Волгоградской академии МВД России 2016. № 4 (39). С. 36—42.
2. Грачев Н. И. Политика и экономика в онтологии современного государства // Вестник Волгоградской академии МВД России 2016. № 4 (39). С. 10—16.
3. Конституция Российской Федерации. М.: ИНФРА-М. 2015.
4. Цит. по Батычко В. Т. Международное право: конспект лекций. URL: <http://www.aup.ru> (дата обращения: 06.05.2017).
5. О международных договорах Российской Федерации: федер. закон от 15 июля 1995 г. №101-ФЗ (ред. от 12.03.2014). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
6. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (ред. от 16.11.2016). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
7. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (ред. от 10.02.2016). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
8. Редько А. А. Теоретические предпосылки необходимости разработки понятия политикообразования // Вестник Волгоградской академии МВД России 2016. № 1 (36). С. 15—18.
9. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: ЮРИСТЪ, 2005.

© Попов М. Ю., 2017