

Вадим Васильевич МАМОНОВ —
доцент кафедры конституционного
и международного права ГОУ ВПО
«Саратовская государственная академия
права», кандидат юридических наук

УДК 327(470+571)

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ

АННОТАЦИЯ. В статье рассмотрены вопросы внешнеполитической деятельности России.

The author tackles some aspects of Russia's foreign policy.

Перед внутренними угрозами национальной безопасности России может показаться, что внешнеполитическая деятельность является второстепенной. С этим согласиться нельзя. Наоборот, сейчас, как никогда ранее, она приобретает особую важность.

Это обусловлено, во-первых, тем, что Россия, в силу своего исторического развития, уникального географического положения, всегда играла ключевую роль в выстраивании системы международных отношений. Несмотря на переживаемые трудности, она по-прежнему остается великой державой.

Во-вторых, являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, ядерной державой, Россия несет особую ответственность перед нынешним и будущими поколениями народов мира.

В-третьих, в эпоху глобализации, когда происходит взаимопроникновение экономик государств, обуславливающее стирание границ между ними, Россия не может оставаться в стороне от этого процесса, если не хочет оказаться на обочине истории, вдалеке от цивилизованного мира.

В-четвертых, умелое прогнозирование мировых процессов, выстраивание и достижение в соответствии с ними своих национальных интересов может аккумулировать материальные ресурсы и мобилизовать дополнительные источники для решения внутренних вопросов.

В-пятых, существуют территориальные претензии к нашей стране. Прежде всего, это проблема северных островов. Спорность их принадлежности России была признана в Токийской Декларации о российско-японских отношениях от 13 октября 1993 г. [1, с. 66-68], в Московской Декларации об установлении созидательного партнерства между Российской Федерацией и Японией от 13 ноября 1998 г. [2, с. 11-14].

Являясь базовым документом, главный закон государства должен закреплять основные ориентиры внешней политики, принципы, на которых строится ее осуществление. В Конституции СССР 1977 г. они были отражены в главе 4. Соответствующие положения содержал Основной Закон РФ 1978 г.

Нынешняя Конституция РФ в качестве основ конституционного строя провозгласила демократический, правовой характер нашего государства. Часть 4 статьи 15 Конституции РФ содержит положения, выступающие новеллой отечественной конституционной доктрины — «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Органы государственной власти обязаны руководствоваться этими нормами при проведении как внутренней, так и внешней политики. Конституция придает им особое значение, поскольку допускает их изменение в усложненном порядке,

отдает предпочтение при коллизии с положениями глав 2–9. Конституционные основы участия России в межгосударственных объединениях обозначены в статье 79 Конституции РФ. Согласно части 3 статьи 80 этого документа основные направления внутренней и внешней политики государства определяет Президент РФ в соответствии с Конституцией и федеральными законами. Здесь следовало бы записать «и международными договорами РФ», поскольку они оказывают не меньшее влияние на внешнюю политику страны, чем федеральные законы, которые регулируют преимущественно внутреннюю политику. На основании пункта «а» статьи 86 Конституции РФ Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой РФ, пункта «м» статьи 83 — назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях, пункта «е» статьи 84 — обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями об основных направлениях внешней политики. Государственная Дума и Совет Федерации РФ могут влиять на проводимый главой государства внешнеполитический курс путем принятия федеральных законов по вопросам войны и мира, ратификации и денонсации международных договоров (пункты «г» и «е» статьи 106 Конституции РФ). Правительство РФ осуществляет меры по реализации внешней политики (пункт «д» статьи 114 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров России (пункт «г» статьи 125 Конституции РФ).

Одним из основных документов в рассматриваемой сфере является Концепция внешней политики РФ [3]. Непонятно, почему среди органов государственной власти, участвующих в реализации внешней политики РФ, в ней назван МИД РФ, но нет упоминания о Правительстве РФ.

В Конституции РФ отсутствует определение стратегически важных основ внешнеполитического курса, не обозначены четко принципы, на которых он должен строиться. В качестве таковых вряд ли можно признать некоторые положения преамбулы, которые провозглашают, что многонациональный народ РФ утверждает гражданский мир и согласие, сознает себя частью мирового сообщества. В первом случае речь, скорее, идет об общественных отношениях внутри России, а во втором — подчеркивается, что наша страна не намерена проводить политику, изолирующую ее от общения с цивилизованными странами или враждебную им, а также готова принимать участие в решении глобальных проблем, стоящих перед прогрессивным человечеством, например, экологических, в борьбе с терроризмом.

Такое умалчивание неслучайно. На закрепление в Конституции РФ основ внешней политики наложило отпечаток то, что в 1993 г. наша страна оказалась неготовой к осознанию геополитической реальности, сложившейся в мире после распада СССР и определению своего места на международной арене. Другой тенденцией, оказавшей влияние на закрепление в Конституции РФ основ внешней политики, явилось преобладание эйфории, иллюзий в общественном мнении, вызванных прекращением холодной войны, противостояния с ведущими мировыми державами, надеждами на включение России в мировое сообщество в качестве полноправного члена, завершением эры конфронтации. Имело место идеализирование нарождающейся системы международных отношений.

Так, в Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ 17 декабря 1997 г., было сказано, что «положение на международной арене характеризуется, прежде всего, усилением тенденций к формированию многополярного мира». В измененном варианте этого документа от 10 января 2000 г. говорится о попытках построения международных отношений, основанных на доминировании западных стран при лидерстве США. В Концепции внешней политики РФ признано, что не оправдались некоторые расчеты, связанные с фор-

мированием новых равноправных, взаимовыгодных, партнерских отношений России с окружающим миром, как это предполагалось в Основных положениях концепции внешней политики, утвержденных Распоряжением Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 284-рп. Нельзя, однако, отрицать того огромного положительного влияния, которое оказало международное право, особенно признание стандартов в области прав человека, на российское законодательство и правоприменительную практику. Нынешние конституционные нормы, признающие и защищающие высшую ценность в России — человека, его права и свободы, были закреплены в Основном Законе РФ под воздействием Всеобщей декларации прав человека и других международных документов.

Все это в значительной степени предопределило включение в Конституцию РФ норм, содержащихся в части 4 статьи 15. В литературе они вызывают разную оценку и толкование. Признавая важность той роли, которую сыграло рассматриваемое положение в деле продвижения России по пути демократии, нельзя не видеть того, что оно породило ряд принципиальных вопросов, на которые пока правовая наука не дала четких ответов. Некоторые авторы не проводят различий в отношении места в правовой системе РФ международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права. Так, по мнению В. М. Жуйкова, при рассмотрении дела «для выполнения конституционных обязанностей суд должен оценить закон на предмет соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права, которые имеют над ним приоритет» [4, с. 19].

Что вообще понимается в международном праве под общепризнанными принципами и нормами? Однозначного ответа на этот вопрос нет. Выяснение истины здесь имеет важное значение для единства правовой системы и обеспечения правовой безопасности РФ. Принципы международного права закреплены в статье 2 главы 1 Устава ООН «Цели и принципы» [5, с. 14-57], в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г. [6, с. 2-8]. Среди них: принципы суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой в международных отношениях, мирного урегулирования споров, невмешательства, равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, сотрудничества государств, добросовестного выполнения обязательств по международному праву. Декларация принципов Заключительного акта Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г., которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, содержит пункты, которые не нашли отражения в названных выше документах. Это нерушимость границ, территориальная целостность государства, уважение прав и свобод человека. Приверженность принципам, закрепленным в Заключительном акте СБСЕ, подтверждена в Итоговых документах Мадридской от 6 сентября 1983 г. и Венской от 15 января 1989 г. [7, с. 79-83] встреч государств-участников СБСЕ. Перечисленные принципы в международном праве принято называть «основными» [8], что не возводит «китайской стены» для именованной их «общепризнанными».

Некоторые авторы выделяют принципы международной защиты окружающей среды, всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем [9]. Советское международное право в качестве базового выделяло принцип мирного сосуществования [10]. Интересно, что в практике международных отношений часто происходит варьирование общепризнанных принципов, выделение тех, которые выгодны для использования в конкретной ситуации или оправдания каких-либо действий. Так, в Договоре между Российской Федерацией и Финляндской Республикой об основах отношений от 20 января 1992 г. [11] среди принципов международного права, на которых будут строиться отношения Сторон, назван принцип равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой.

Однако он не выделен особо в Совместной Декларации об основах взаимоотношений между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой от 18 декабря 1992 г. [11]. Вряд ли это является случайным, если учесть особое внимание Китая к проблеме сохранения своего государственного единства.

В своем Постановлении «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ» [12] Пленум Верховного Суда РФ указал, что под общепризнанными принципами международного права следует понимать «основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо». В документе разъяснено, что 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 ООН и ее специализированных учреждений».

В Постановлении фактически отождествляются общепризнанные принципы и общепризнанные нормы международного права. Несмотря на близость этих элементов правовой системы РФ, между ними следует проводить различия. Общепризнанные принципы выступают основой всей системы международного права, в том числе, общепризнанных норм международного права, которыми следует считать конкретные документы. Исчерпывающий перечень последних должен определить Верховный Суд РФ.

Неясно, что следует понимать под формулировкой «международное сообщество государств в целом». Почему только ООН названа среди организаций, в документах которых может раскрываться содержание рассматриваемых норм и принципов? Россия является полноправным членом иных межгосударственных объединений (Совет Европы, СНГ) и признает обязательность решений, принимаемых их органами. Следует ли включать нормы европейского права, права СНГ в международное право?

Отсутствие четкого понимания общепризнанных принципов международного права, их места в правовой системе государства не только размывает ее, но и в дальнейшем может породить серьезные угрозы национальной безопасности РФ. В последнее время большое распространение за рубежом получила концепция «гуманитарного вмешательства», «ограниченного суверенитета». Делая доклад на международной конференции «Вступая в XXI век: к примату права в международных отношениях», И. С. Иванов заявил: «Сторонники применения силы в обход Совета Безопасности ООН утверждают, что принцип уважения прав человека на современном этапе должен получить приоритет над принципом невмешательства во внутренние дела, суверенного равенства государств и неприменения силы в международных отношениях. Никакой иерархии принципов международного права не существует» [13, с. 5, 6].

Однако фактически сложившийся после Второй мировой войны международный правопорядок был поставлен под сомнение военными акциями НАТО против суверенной Югославии, США и их союзников в Ираке, предпринятых без санкции Совета Безопасности ООН. Обоснованными являются опасения А. А. Кокошина: «США введением соответствующих международных правовых норм могут узаконить на многие годы вперед право на «гуманитарную интервенцию» [14]. Как быть России, если эти нормы признает значительная часть мирового сообщества, именно демократические страны, но они будут противоречить национальным интересам России? Такая ситуация вероятна. Ведь агрессии в Югославии и Ираке совершили страны, в цивилизованности которых не приходится сомневаться.

Возникает вопрос о том, существуют ли сегодня общепризнанные принципы международного права как единая система гарантий, способная обеспечить меж-

дународную безопасность? Если данную проблему пока еще можно оставить открытой, то определение в качестве конституционных основ внешней политики общепризнанных принципов международного права вряд ли правомерно. В Основном Законе РФ должны быть четко обозначены те принципы внешней политики, которые отвечают национальным интересам, способны максимально обеспечить ее национальную безопасность.

Согласно части 1 статьи 17 Конституции РФ особое место в отечественной правовой системе занимают общепризнанные принципы и нормы международного права, признающие и гарантирующие права и свободы человека и гражданина. И. И. Лукашук считает, что Конституция РФ по значимости ставит их перед собственными нормами [15, с. 12]. Он пишет: «Россия разделяет принцип, согласно которому закрепленные международным правом права и свободы человека... не являются исключительно внутренним делом той или иной страны. Россия признает применимость этого принципа и к себе» [16, с. 16]. При рассмотрении части 1 статьи 17 Конституции РФ необходимо исходить из безусловного приоритета Основного Закона РФ. В противном случае могут возникнуть непреодолимые коллизии, когда документ, гарантирующий права и свободы человека и гражданина, является общепризнанным, но не ратифицирован Россией. Например, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод была принята 4 ноября 1950 г., но вступила для России в силу 5 мая 1998 г.

Озабоченность мирового сообщества современным состоянием прав человека в разных странах вызывает поддержку. Россия заинтересована в укреплении соответствующих международных институтов с целью оказания давления на государства, где нарушаются права наших соотечественников. Под иным углом зрения заставляет взглянуть на участие мирового сообщества в защите прав человека проводимая Россией борьба с терроризмом на Северном Кавказе. Правозащитными организациями неоднократно делались попытки представить перед мировой общественностью ситуацию, складывающуюся там, как «гуманитарную катастрофу», сопровождающуюся массовым нарушением прав и свобод человека. Это содержит опасность развития событий по югославскому или иракскому вариантам. Применение международных усилий, основанных на общепризнанных принципах и нормах международного права, гарантирующих права и свободы человека и гражданина, правомерно только при сохранении территориальной целостности, уважении и незыблемости государственного суверенитета. Человека, его права и свободы как высшую ценность необходимо рассматривать во взаимосвязи с другими основами конституционного строя. Документом, который содержит их как единую систему, является Конституция РФ. Необходимо руководствоваться, в первую очередь, именно ею при рассмотрении вопроса о гарантиях прав и свобод человека и гражданина в России.

Актуальной, по нашему мнению, является проблема соотношения международных договоров и федеральных конституционных законов, которые принимаются квалифицированным большинством. Могут ли в этом случае международные договоры иметь по отношению к ним большую юридическую силу, если для их ратификации необходимо простое большинство? Какой орган должен устанавливать несоответствие законов международным договорам? Каковы юридические последствия этого? Например, Конституционный Суд РФ в Постановлении по делу о проверке конституционности части 2 статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 г. [17] установил, что данная норма не соответствует статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. В данном случае Конституционный Суд РФ превысил свои полномочия, так как согласно части 2 статьи 125 Конституции РФ он разрешает дела о соответствии нормативных актов Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ должен дать толкование норм части 4 статьи 15 и пункта «г» частей 2 и 6 статьи 125 Конституции РФ, а именно, может ли международный договор применяться, если его положения противоречат Конституции РФ, однако он был ратифицирован ранее федеральным законом. В отечественной правовой системе сложилась непростая ситуация. С одной стороны, Конституция РФ имеет высшую юридическую силу и нормативные акты не должны противоречить ей, но на практике очень узкими являются гарантии выполнения этой основы конституционного строя в отношении международных договоров. Необходимо учитывать и принцип международного права, требующий добросовестного выполнения государствами своих обязательств.

Путем разрешения данной коллизии могло бы быть проведение Конституционным Судом РФ обязательного предварительного конституционного контроля по особой упрощенной процедуре не вступивших в силу международных договоров РФ, затрагивающих установленный законом круг вопросов.

Статья 23 Федерального закона «О международных договорах РФ» допускает временное применение нашей страной международных договоров. В этом случае он представляется в Государственную Думу России в срок не более 6 месяцев с даты начала его временного применения. Такая ситуация может породить серьезную угрозу национальной безопасности, в том числе территориальной целостности. Так, 1 июня 1990 г. СССР было подписано Соглашение с США о линии разграничения морских пространств. Хотя оно применяется временно в соответствии с Договоренностью в форме обмена нотами министров иностранных дел, до сих пор не ратифицировано, наша страна на основании него, по некоторым оценкам, уже фактически уступила около 20 тыс. км² экономической зоны [18, с. 149-159]. Чтобы подобная ситуация не могла повториться в будущем, необходимо: 1) ввести ограничения временного применения международных договоров по определенным вопросам; 2) установить срок, в течение которого парламент России обязан принять федеральный закон о ратификации международного договора, а Президент подписать его.

Требуют глубокого анализа, пересмотра национальных интересов России, осмысления подходов государственного регулирования процессы, вызванные глобализацией. Сегодня они все в большей степени оказывают определяющее влияние на развитие системы международных отношений в различных областях взаимодействия государств. Ожесточенные столкновения противников глобализации с полицией являются сигналом правительствам развитых стран о необходимости выработать в XXI в. общие подходы к мироустройству. Очевидно, что антиглобалистское движение имеет все основания для укрепления и расширения рядов своих сторонников, так как основную их массу составляют молодые люди, воздействие которых на политику, проводимую официальными властями, будет усиливаться. В России волна протеста не достигла таких размахов, как на Западе. Это должно быть использовано, чтобы внимательно изучить данное явление. Явным недостатком Концепции национальной безопасности России является то, что в ней вообще умалчивается о глобализации. В Концепции внешней политики РФ она рассматривается как «экономический процесс», что представляет собой узкий подход. Обеспечение национальной безопасности России во всех сферах должно подвергнуться преломлению через призму возможных последствий глобализации.

Рассмотренные конституционные аспекты внешней политики Российской Федерации — далеко не исчерпывающий перечень вопросов, имеющих значение для национальной безопасности. Выстраивание внешней политики при строгом соблюдении Конституции РФ является неизбежным процессом. Только в этом случае интересы национальной безопасности России в отношениях с другими государствами могут быть защищены на должном уровне.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюллетень международных договоров. 1994. № 2.
2. Дипломатический вестник. 1998. № 12.
3. Российская газета. 2000. 11 июля.
4. Жуйков В. М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права. М., 1997.
5. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956. Вып. 12.
6. Международное публичное право: Сборник документов. М., 1996. Т. 1.
7. Действующее международное право. М., 1996. Т. 1.
8. Курс международного права: В 7 т. Т. 2. Основные принципы международного права / Отв. ред. И. И. Лукашук. М., 1989.
9. Международное публичное право: Учебник / Под ред. К. А. Бекяшева. М., 1998.
10. Боброва Р. Л. Мирное сосуществование и международное право. М., 1978.
11. Дипломатический вестник. 1992. № 15-16.
12. Российская газета. 2003. 2 дек.
13. Иванов И. С. Верховенство права в международных отношениях — залог всеобъемлющей стратегической стабильности и безопасности в XXI веке // Московский журнал международного права. 2001. № 1.
14. Кокошин А. А. Новый международный контекст. Интересы национальной безопасности России в условиях глобализации // Независимая газета. 2000. 26 мая.
15. Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами РФ: Практ. пособие. Права человека. М., 1996.
16. Лукашук И. И. Внешняя политика России и международное право. М., 1997.
17. Вестник Конституционного суда РФ. 1995. № 4.
18. Константинов В. А. Когда Соединенные Штаты прекратят унижать Россию? // Московский журнал международного права. 2000. № 1.