

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА КАК УСЛОВИЕ СТАБИЛЬНОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В СИТУАЦИИ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

В ситуации глобальной нестабильности, охватывающей самые разные сферы социальной действительности, необходим поиск общих ценностей, с опорой на которые можно было бы обеспечить относительную предсказуемость мирового развития. Одной из таких универсальных ценностей выступает право, призванное упорядочить общественные отношения как в рамках отдельного государства, так и на международной арене. Правопорядок лежит в основе общественного порядка, но лишь в том случае, если он является действенным и стабильным. Необходимым условием обеспечения стабильности правопорядка (как международного, так и внутригосударственного), на наш взгляд, выступает принцип верховенства права. Содержание данного принципа многоаспектно.

Так, сосуществование государств на международной арене, их эффективное взаимодействие невозможно без признания *принципа верховенства международного права*. Именно международное право, а точнее - его общепризнанные принципы выступают тем единым стержнем, на котором держится стабильность международных отношений, обеспечивается сбалансированность национальных интересов мировых держав. Нарушение данных принципов, как показывает современная ситуация на международной арене, неизбежно приводит к возникновению международных конфликтов. В Концепции внешней политики РФ справедливо отмечается, что верховенство права в международных отношениях призвано обеспечить мирное и плодотворное сотрудничество государств при соблюдении баланса их интересов, а также гарантировать стабильность мирового сообщества в целом. При этом РФ «проводит внешнюю политику, направленную на создание стабильной и устойчивой системы международных отношений на основе общепризнанных норм международного права и принципов равноправия,

взаимного уважения, невмешательства во внутренние дела государств в целях обеспечения надежной и равной безопасности каждого члена мирового сообщества»¹.

Признавая значимость всех общепризнанных принципов международного права, особо следует подчеркнуть необходимость соблюдения принципа добросовестного исполнения взятых на себя международных обязательств, на котором базируется и само существование международного права, и его верховенство в межгосударственных отношениях. Содержание данного принципа раскрывается в Декларации о принципах международного права 1970 г. «Каждое государство обязано добросовестно выполнять свои обязательства в соответствии с международными соглашениями, имеющими силу согласно общепризнанным принципам и нормам международного права...»². Признавая определенную условность формулировок рассматриваемого принципа (в частности, понятия «добросовестности»), мы полностью согласны с теми учеными-международниками, которые считают, что его отмена означала бы ликвидацию всего международного права. Не случайно, содержание его базируется на идущем еще из римского права требовании «*pacata sunt servanda*».

Важно подчеркнуть, что рассматриваемый принцип не ограничивает независимость государств на международной арене, поскольку не требует от них *принятия* на себя тех международных обязательств, которые не соответствуют их суверенным интересам. Хотя, несомненно, чем большее количество государств будет участвовать в международных договорах, тем более универсальными будут нормы международного, а вслед за ними и национального права; чем более един будет «язык» права международного общения, тем более стабилен будет мировой правопорядок. Не случайно, следуя принципу добросовестного исполнения международных обязательств,

¹ Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 № 640 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6886.

² Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН // СПС «КонсультантПлюс».

многие государства, в т.ч. и Россия, закрепляют на конституционном уровне принцип верховенства международного права, устанавливая иерархический приоритет международных договоров над внутренними законами (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Выступая суверенным субъектом международных отношений, государство не обязано участвовать в тех или иных международных соглашениях, однако, став таковым добровольно, оно оказывается «связанным» своими международными обязательствами, как бы они не соотносились впоследствии с нормами права национального. На это прямо обращается внимание в ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров, которая закрепляет, что участник договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. В противном случае сводилось бы на нет само содержание принципа добросовестного выполнения международных обязательств, т.к. у государства всегда оставалась бы возможность уклониться от исполнения договора, сославшись на его противоречие национальным нормам. У государства как суверенного образования есть другая возможность - изначально не брать на себя подобные обязательства или отказаться от данного договора на условиях денонсации. Более того, учитывая равную обязательность принципа для всех участников договора, несоблюдение договорных положений контрагентом дает возможность ставить вопрос об их аннулировании. Подобное понимание принципа *pacta sunt servanda* обеспечивает реальное верховенство международного права, без которого невозможна стабильность мирового правопорядка.

Если же говорить о содержании принципа верховенства права в рамках национального правопорядка, то здесь на первый план выходит *принцип верховенства Основного закона государства* - Конституции. Именно конституционные нормы являются тем стержнем, на котором держится единство и непротиворечивость национальной правовой системы. В

Конституции РФ рассматриваемый принцип закреплен в статье 15 в качестве одной из основ конституционного строя и включает в себя несколько элементов: высшую юридическую силу и прямое действие Конституции на всей территории РФ; соответствие законов и иных правовых актов, принимаемых в РФ, Конституции РФ; обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ.

Важной гарантией стабильности национального правопорядка выступает стабильность самого Основного закона. Ученые справедливо отмечают: важно помнить, что устойчивые государства и элиты, заинтересованные в государственной целостности, стараются избегать конституционных ревизий, поскольку даже небольшое формальное вмешательство может привести к «десакрализации» Основного закона и открыть «ящик Пандоры» политической нестабильности¹. Поэтому в конституционном правотворчестве должны существовать соответствующие «защитные» механизмы, предупреждающие частый пересмотр конституционных норм.

Основным таким «формальным» механизмом выступает усложненный порядок внесения изменений в текст конституции; основным «фактическим» - деятельность судов (специализированных конституционных, как в России, или верховных, как в США) по официальному толкованию конституционных норм, благодаря которой положения конституции без их текстуального изменения «приспосабливаются» к меняющимся общественным отношениям. Так, например, в США по существу Верховный суд действует во всех отношениях как «настоящий продолжающийся конституционный конвент»². В американской правовой системе общераспространенной стала позиция, согласно которой именно судьи Верховного суда обладают «последним словом в интерпретации конституционных положений и именно их решения

¹ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² Цит. по: Жидков О.А. Верховный суд США: Право и политика. М., 1985. С.116.

определяют для каждого подлинное значение Конституции»¹. Хотя судьи Конституционного суда РФ не обладают, подобно своим американским коллегам, правотворческими полномочиями, тем не менее формулируемые ими «правовые позиции» оказывают существенное влияние на фактическое содержание конституционных норм.

Наконец, для обеспечения стабильности правопорядка необходимо, чтобы два указанных нами принципа - принцип верховенства международного права, лежащий в основе международного правопорядка, и принцип верховенства Конституции, лежащий в основе правопорядка национального, не входили в противоречие друг с другом. Единственный способ для государства предотвратить возникновение подобной коллизии - не брать на себя международные обязательства, не соответствующие положениям конституции. Для обеспечения этого, например, Конституционный суд РФ в соответствии со ст. 125 Конституции РФ наделен правом проверять на соответствие Конституции РФ не вступившие в силу международные договоры РФ. Согласно же ст. 22 федерального закона от 15 июля 1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, решение о согласии на его обязательность возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ или пересмотра ее положений в установленном порядке². Однако ситуация осложняется в том случае, если противоречие возникает уже в процессе исполнения международных норм. В доктрине конституционного права России однозначно утвердилось мнение о верховенстве в таком случае конституционных норм над международными: «... распространенная точка зрения о «верховенстве» международного права является весьма поверхностной и упрощенной. Речь идет только о приоритете международного договора в применении перед законом в случае их коллизии. Что касается Конституции

¹ Kramer L.D. Foreword: We the Court // Harvard Law Review. 2001. Vol. 115. P.6.

² СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

РФ, то она занимает доминирующее положение в любых коллизионных ситуациях»¹. На практике подтверждением доктринальных положений стало наделение Конституционного суда РФ правом проверять решения межгосударственного органа по защите прав человека, в частности, Европейского суда по правам человека, на их соответствие Конституции РФ². По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ может, в частности, принять постановление о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией РФ решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека (ст. 104.4 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Признавая безусловную важность приверженности принципу верховенства конституции, считаем необходимым подчеркнуть, что данный принцип не должен использоваться как основание для неисполнения международных обязательств, поскольку без поддержания международного правопорядка национальные интересы не могут быть эффективно обеспечены. Следует исходить из того, что верховенство конституции - это именно принцип правового демократического государства, а не самоцель.

Как справедливо отметил судья Конституционного Суда РФ К.В. Арановский: «При верховенстве Права его правилам подчиняются и принимают их последствия, в том числе неприятные, даже если крупная цель велит их переиначить или от них отступить. Верховенство Права неубедительно, когда цель уважают больше правил и простое их соблюдение кажется делом второстепенным и невзрачным...»³. Таким образом, именно принцип верховенства права, соблюдаемый всеми субъектами права в единстве и взаимосвязи его элементов, способен обеспечить непротиворечивость

¹ Красинский В.В. Защита государственного суверенитета. М., 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ // <http://www.pravo.gov.ru>.

³ По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ постановления ЕСПЧ от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России»: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.01.2017 № 1-П // <http://www.pravo.gov.ru>.

международных и национальных правовых норм, а значит и стабильность
правопорядка в целом.