

**Т. Ю. Кулапова\***

## **Согласование национальных и интернациональных интересов в процессе правовой интеграции и адаптации**

В условиях глобализации мирового сообщества, когда правовые системы государств все чаще испытывают на себе влияние процессов интеграции, актуальной становится проблема соотношения национальных и интернациональных интересов государств, адаптации правовых систем.

Социально-экономическое и политико-правовое развитие, географическое и геополитическое положение страны, ее национально-исторические традиции, цели и потребности, задачи обеспечения государственного суверенитета и национальной безопасности влияют на внешнюю и внутреннюю политику государства. При этом цели государств выступают основой формирования их политической деятельности.

Для определения понятия национального интереса необходимо отграничить его от понятий «государственный интерес», «общественный интерес» и «публичный интерес».

По мнению Ю. А. Тихомирова, государственные интересы включают публичные и национальные интересы. При этом публичные интересы защищаются государством на внутригосударственном уровне, а национальные — на международном<sup>1</sup>.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537) в п. 6 раскрывает понятие национальных интересов Российской Федерации как «совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства»<sup>2</sup>.

---

\* Аспирант кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии.

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право: падение и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 5.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20, ст. 2444.

Национальные интересы — это сфера внутренней компетенции государств. Согласно одному из основных принципов международного права, ни одно государство или группа государств не имеет права вмешиваться во внутренние дела, входящие в компетенцию другого государства. Однако процесс формирования национальных интересов вновь возникающих государств и их согласования с интересами интернациональными демонстрирует иной подход мирового сообщества.

В отличие от национальных интересов, интернациональные интересы выражают общие потребности государств, мирового сообщества.

Интернациональные интересы носят более общий характер, чем национальные интересы<sup>1</sup>. Дело в том, что интернациональные интересы объединяют лишь согласованные национальные интересы государств в какой-либо сфере.

Интересы государств, не противоречащие основным принципам международного права, влияют на формирование международного правового опыта в целях осуществления наиболее плодотворного межгосударственного общения. Интернациональные интересы как форма согласованной воли государств находят свое выражение в нормах международного права.

От интернациональных интересов следует отличать национальные интересы государства в международной сфере. Если первые, как уже было сказано, представляют собой общие для государств интересы, то вторые выражают интересы одного государства, которые подлежат реализации на международном уровне<sup>2</sup>. Формируются интернациональные интересы путем согласования интересов национальных. А основной предпосылкой их согласования является наличие общих интересов государств.

Национальные и интернациональные интересы формируют нормы внутригосударственного и международного права, а также правовой опыт соответствующих правовых систем. Каждое государство обладает собственными национальными интересами и с их учетом осуществляет свою внешнюю политику. Так, согласно Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ В. В. Путиным 12 февраля 2013 г., одним из приоритетов политики национальной безопасности России является «...сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе, в наибольшей мере отвечающих интересам Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В теории международного права выделяют четыре основных критерия, при наличии которых новые территориальные образования могут считаться государствами: наличие территории, не принадлежащей другим независимым государствам; постоянное население; наличие центральной системы органов управления; способность вступать в отношения с другими государствами.

В последнее время страны Западной Европы в целях признания государств устанавливают необходимость соблюдать права человека, а также права меньшинств. Так, 16 декабря 1991 г., после распада Советского Союза и начала радикальных изменений в Восточной Европе была принята Декларация о «Руководящих принципах признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе». В данном документе перечислены следующие требования к вновь возникающим

<sup>1</sup> См.: Хижняк В. С. Интернациональные интересы как международно-правовая категория // Вестник СГАП. 2011. № 2. С. 139.

<sup>2</sup> См.: Его же. Классификация интернациональных интересов в международном праве // Вестник СГАП. 2012. № 5. С. 197.

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс».

государствам: соблюдение Устава ООН, Хельсинкского заключительного акта, Парижской хартии, в частности, соблюдение норм права, демократии и прав человека; гарантия прав этнических и национальных меньшинств; уважение принципа нерушимости границ; принятие обязательств по нераспространению ядерного оружия и др. В тот же день была принята Декларация по Югославии, содержащая такие же руководящие принципы признания государств, образовавшихся в результате распада Югославии.

Таким образом, можно сказать, что вновь создаваемые государства не обладают полной свободой усмотрения в формировании своих национальных интересов. В такой ситуации уже состоявшиеся интернациональные интересы влияют на формирование потенциальных национальных интересов. Отсюда следует вывод, что национальные интересы — категория отнюдь не абсолютная.

Возвращаясь к национальным интересам, еще раз подчеркнем, что глобализационные процессы не позволяют государствам существовать изолированно, руководствуясь исключительно собственными потребностями. Для решения общих проблем, достижения определенных национальных целей государства вступают в международное общение, объединяют свои усилия, передают часть своих полномочий международным организациям, формируя таким образом интернациональные интересы, выраженные в международном праве.

В своем послании Федеральному Собранию РФ в декабре 2012 г. Президент РФ В. В. Путин отметил, что «главная черта новой эпохи заключается в том, что уже никто в одиночку не может решить глобальные проблемы в экономике и в политике. ...Россия отстаивает принципы согласованных, коллективных усилий в решении проблем современности. Мы предлагаем проекты, которые должны сплотить страны и регионы»<sup>1</sup>.

Достаточно распространенной на сегодняшний день является ситуация, когда в процессе интеграции возникает конфликт интересов конкретного государства и интернациональных интересов. В частности, это возможно, когда международно-правовые нормы и практика их применения не соответствуют правовому опыту, правовым традициям конкретной правовой системы. В указанном послании к Федеральному Собранию РФ В. В. Путин подчеркнул, что «Россия должна быть суверенной и влиятельной страной. Мы должны не просто уверенно развиваться, но и сохранить свою национальную и духовную идентичность, не растерять себя как нация. Быть и оставаться Россией».

Известно, что без воли конкретного государства невозможно создать для него международные обязательства. Следовательно, вступая в те или иные международные отношения, государство должно заранее определить соответствие своих национальных интересов интернациональным в конкретной сфере взаимодействия.

Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. в ст. 46 провозглашает: «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 нормы его внутреннего права»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Российская газета. 2012. 12 дек.

<sup>2</sup> URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conventions/law\\_treaties.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conventions/law_treaties.shtml) (дата обращения: 15.02.2013).

С момента возникновения ООН категория внутренней компетенции стала сужаться. Появились сферы, которые теперь не могут относиться исключительно к сфере деятельности государства, например, безопасность, нераспространение ядерного оружия, права человека.

При наличии конфликта интересов в предполагаемых международных отношениях требуется их согласование. Согласование интересов проявляется в правовой, экономической, социальной, политической и других формах.

Так, политической формой согласования можно назвать межгосударственные переговоры, проведение международных, межправительственных совещаний, консультаций, конференций и др. Каждая процедура согласования интересов облекается в правовую форму, поэтому именно правовые формы согласования интересов в процессе интеграции и адаптации иностранного правового опыта требуют подробного рассмотрения.

«Правовые системы государств должны строиться таким образом, чтобы быть способными оптимально взаимодействовать друг с другом и с международным правом. Иными словами, современные правовые системы должны быть системами членов международного сообщества»<sup>1</sup>.

Однако, вступая с заинтересованными субъектами в международные отношения, государства нуждаются в согласовании своих интересов. Создание норм международного права, например, путем заключения международного договора — один из способов согласования интересов в межгосударственной сфере, т. к. представляет собой своего рода компромисс позиций государств по каким-либо вопросам и включает в себя такие стадии, как достижение согласия относительно содержания правил поведения, взаимообусловленное волеизъявление государств относительно признания правил поведения.

Интеграция государства в международную организацию или иное межгосударственное объединение также представляет собой согласование интересов. При вступлении в международную организацию деятельность государства должна соответствовать принципам и целям этой организации, закрепленным в ее учредительных документах. Если же внутреннее национальное законодательство противоречит данным принципам, то оно должно быть приведено в соответствие с целями международной организации.

При вступлении в международную организацию государство передает ей часть своих полномочий. Так, ст. 79 Конституции РФ закрепляет, что Россия 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 страны.

В случае возникновения противоречий между национальными и интернациональными интересами, которые вытекают из обязательств, взятых на себя государством в соответствии с установленным международным правовым порядком, необходимо обратиться к вопросу о соотношении международного и внутригосударственного права и к подходу к данному вопросу в конкретной стране.

«Большинство государств мирового сообщества согласны с тем, что в международных отношениях должно господствовать право. Без установления его

---

<sup>1</sup> Лукашук И. И. Конституция России и международное право // *Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия : материалы Всерос. совещания*. М., 2004. С. 43.

превосходства невозможно развитие международных отношений. Однако верховенство права в международных отношениях еще не означает приоритет международного права над внутригосударственным»<sup>1</sup>.

Традиционно выделяют две концепции соотношения внутригосударственного и международного права — монистическую и дуалистическую. Монистическая концепция, в свою очередь, подразделяется на теорию примата внутригосударственного права и теорию примата международного права.

Дуалистическая концепция основывается на положении о том, что международное и внутригосударственное право, — это две самостоятельные правовые системы. Российская правовая доктрина и законодательство придерживаются дуалистической концепции. Международное и национальное право — это две самостоятельные правовые системы, связь между которыми осуществляется путем координации, взаимосогласования и взаимодополнения рассматриваемых объектов.

Примером такого рода взаимодействия является разработка международного договора. Она регулируется как международными, так и внутригосударственными нормами права. Без соблюдения и тех и других норм заключение эффективного международного договора не представляется возможным. Заключая международный договор, государство должно учитывать наличие собственных внутриправовых норм и возможность их адаптации в целях выполнения принимаемых на себя международных обязательств.

Принципиальное значение в решении проблемы соотношения международного и внутригосударственного права имеет ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. «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»<sup>2</sup>.

В теории юридической науки отсутствует единое понятие общепризнанных принципов и норм международного права. Наиболее распространенная точка зрения состоит в том, что общепризнанные принципы и нормы — это императивные нормы (*jus cogens*), т. е. нормы общего международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом в целом как нормы, отклонение от которых недопустимо<sup>3</sup>.

В отечественной доктрине распространено мнение, в соответствии с которым такими нормами являются принципы Устава ООН, также перечисленные в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений государств в соответствии с Уставом ООН 1970 г., в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г. Практика Конституционного Суда РФ показывает, что общепризнанные принципы и нормы международного права, регулирующие права и свободы человека, содержатся во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. и Международных пактах о правах человека 1966 г. Аргументов по данной позиции суд не привел<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Кабышев В. Т., Хижняк В. С. Российский конституционализм и международное право // Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия : материалы Всерос. совещания. М., 2004. С. 136.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4, ст. 445.

<sup>3</sup> См.: Саваськов П. В. Российское законодательство и международное право: проблемы взаимодействия и имплементации // Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры в практике конституционного правосудия : материалы Всерос. совещания. М., 2004. С. 87.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 89.

О. И. Тиунов полагает, что общепризнанные принципы и нормы международного права посредством общей инкорпорации введены и в российскую правовую систему<sup>1</sup>.

Что касается международных договоров, указанных в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, а также в Федеральном законе «О международных договорах РФ» 1995 г., они вступают в силу для Российской Федерации путем подписания, принятия в форме федерального закона, утверждения, ратификации в зависимости от категории международного договора.

В соответствии с данным Законом только положения официально опубликованных договоров «действуют в Российской Федерации непосредственно». Это говорит том, что не опубликованный официально договор не может применяться в отношении физических и юридических лиц. Его положения могут применяться лишь после официального опубликования. Однако неопубликованный договор сохраняет свою обязательную силу для заключивших его государств.

Обратимся к опыту других государств в сфере их отношения к международному праву. В Германии традиционно демонстрировался дуалистический подход к соотношению двух правовых систем. Международное право, в частности, международные договоры, применялись во внутригосударственном порядке путем трансформации и рецепции. Причем, международный договор уже в трансформированной форме применялся на равне с федеральным законодательством.

Принятие ст. 24–25 Основного закона Германии и признание того факта что право сообщества — это международное право стали шагом к монистическому подходу о соотношении двух правовых систем.

Статья 25 Основного закона Германии объявляет международные обычные нормы неотъемлемой частью национальной правовой системы, обладающей превосходством над федеральным законодательством, они непосредственно порождают право и обязанности для жителей федеральной территории.

Великобритания демонстрирует типичный пример дуалистического подхода к решению проблемы. Подписанные ей международные договоры не имеют силы, пока они не станут частью ее правовой системы. Кроме того, ратифицированные и инкорпорированные международные договоры специальным положением в праве Великобритании не обладают, что делает государство более гибким в плане выполнения своих международных обязательств.

На сегодняшний день взаимодействие внутригосударственного правового опыта с международным становится все более тесным, что обусловлено рядом объективных причин, еще недавно входивших в сферу внутригосударственного регулирования, таких как развивающаяся интернационализация общественных отношений и другие глобальные проблемы. Согласование интернациональных и национальных интересов ведет к сближению правовых систем в целом.

В процессе правовой интеграции и адаптации в условиях глобализации государства вынуждены становиться участниками международных отношений, не всегда полностью отвечающих национальным интересам, а вступление во многие международные организации нередко требует изменения внутреннего законодательства. Согласование национальных и интернациональных интересов в правовой форме путем заключения международных договоров приводит государство к внутренней гармонизации своих правовых систем, способствует решению внешнеполитических и международных задач.

<sup>1</sup> См.: *Тиунов О. И.* Решения Конституционного Суда РФ и международное право // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 7.