**Проблема системного единства международной и национальной составляющих правового регулирования свободы совести**

Тагиева Т.Ю. г. Екатеринбург

Существенное влияние на содержание конституционного регулирования свободы совести оказывают сегодня как национальная, так и международная составляющие. При этом в каждом национальном конституционном институте свободы совести (мировоззрения) возникает проблема обеспечения системного единства.

Международный институт мировоззренческих свобод сегодня выступает как ядро большинства соответствующих национальных конституционных институтов и последовательно обеспечивается адекватными механизмами реализации, как в плане обеспечения высокого профессионализма правоприменителей, так и в плане эффективной институализации процесса правоприменения. Наиболее сложной проблемой в деле дальнейшего развития международного института мировоззренческих свобод является необходимость преодоления цивилизационных разломов (причем как в пространстве, так и во времени), без чего данный институт едва ли может вполне претендовать на статус универсального. Правовой механизм решения этой проблемы пока не ясен, хотя, чем дальше развивается исторический процесс, тем больше проблем государствам планеты приходится решать совместно, и это делает особенно важной безусловную защиту определенного объема прав человека вне зависимости от особенностей мировоззрения, национальности, гражданства, цивилизационной принадлежности.

Тот факт, что государства сегодня присоединяются к определенным международным обязательствам по защите основных прав человека, еще не означает автоматического приобретения ими силы во внутреннем праве. В вопросе о соотношении международного и внутреннего права большинство стран придерживается дуалистической позиции: статус тех международных договоров, которые не обладают исполнительной силой сами по себе, может во внутреннем праве таких государств быть не выше статуса обычного международного права1. Специалисты в области прав человека2 отмечают, что если международный акт не инкорпорирован в национальное право, то при рассмотрении в судебном порядке претензия, основанная на норме международного права, может быть отклонена как необоснованная по национальному праву, хотя у спорящей стороны при этом будут веские основания утверждать, что ее права нарушены. В то же время в последние годы все большее значение в области основных прав человека приобретает процесс имплементации — фактической реализации международных обязательств на внутригосударственном уровне, в том числе с использованием международных механизмов правоприменения3.

Несмотря на значительное развитие международного института мировоззренческих свобод, в реальной правоприменительной практике многих стран в сфере мировоззренческих свобод доминирующими сегодня продолжают оставаться нормы внутреннего законодательства того или иного государства. В связи с этим представляется весьма важным проанализировать механизмы совмещения международной и российской национальной составляющих института свободы совести.

Первым из нормативных актов в этой области, содержащим положения, касающиеся международных обязательств России, стал закон СССР «О свободе совести и религиозных организациях» 1990 г. Статья 30 данного закона гласила: «Если международным договором, в котором участвует СССР, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве о свободе совести и религиозных организациях, то применяются правила международного договора"4. Отсутствие сколько-нибудь продолжительной практики применения этого союзного закона не позволяет дать оценку эффективности такого правового подхода.

Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий» 1990 г.5, сменивший вышеназванный союзный закон, подтвердил значимость международных обязательств в системе российского конституционного института свободы совести. Согласно ч. 1 преамбулы данного закона «свобода вероисповеданий является неотъемлемым правом граждан РСФСР, гарантированным Конституцией РСФСР и международными обязательствами Российской Федерации"6. Однако этот закон не прояснил вопроса о конкретном соотношении норм международного и внутригосударственного права.

Впервые в новом российском законодательстве этот вопрос приобретает определенность в Декларации прав и свобод человека и гражданина РСФСР, ч. 2 ст.1 которой гласит: «Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами РСФСР и непосредственно порождают права и обязанности граждан РСФСР"7. В ходе парламентских слушаний в 1995 г., посвященных проблемам свободы совести и прав человека, отмечалось8, что это был весьма решительный законодательный шаг к включению международных норм в систему российского законодательства и обеспечению его соответствующими правовыми гарантиями, но он не оказал существенного влияния на реальную правоприменительную практику. Такая задача не могла быть решена формальными средствами: сближение российского национального законодательства и международного права невозможно обеспечить просто принятием соответствующих законоположений. Декларация прямого возникновения прав и обязанностей в соответствии с международным правом закономерно оказалась недостаточной, поскольку правосознание участников правоприменительного процесса (прежде всего, носителей власти) не было сориентировано на реализацию и защиту подобным образом прав, гарантированных международным правом, в рамках национального законодательства.

Наглядным доказательством сложности процесса совместимости норм международного и российского законодательства в сфере прав человека стало изменение постановки вопроса в Конституции РФ 1993 г. Действующая российская Конституция совершенно иначе решает вопрос о соотношении норм международного и внутригосударственного права: «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» (ч. 4 ст. 15)9.

Формулировка ч. 4 ст. 15 Конституции РФ имеет существенные правовые последствия. Они состоят, в частности, в том, что правоприменительные органы, включая Конституционный суд Российской Федерации и суды общей юрисдикции, в пределах их компетенции стали использовать нормы международного права в мотивировочной части при рассмотрении конкретных дел в случаях, определенных законодательством. Соответственно российские юридические и физические лица на основе данного конституционного положения получают право прибегать к нормам международного права в целях защиты своих прав.

Комментируя понятие международных договоров в контексте ст. 15 Конституции, Л.В. Лазарев отмечает10, что, учитывая положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., следует говорить о международных договорах, в отношении которых Российская Федерация выразила согласие на их обязательность и которые вступили для нее в силу. К числу таких договоров следует также отнести международные договоры, участие в которых Российской Федерацией оформлено посредством присоединения, договоры Союза СССР, в отношении которых Российская Федерация стала правопреемником.

Существенное значение для определения места международных договоров в российской правовой системе имеет норма ст. 22 федерального закона «О международных договорах Российской Федерации"11. Она гласит, что если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке. Следовательно, международные договоры, обладая приоритетом в отношении законов, не могут иметь преимущества над нормами Конституции РФ.

Как отмечалось выше, в Конституции РФ говорится не только о международных договорах, но и об общепризнанных принципах и нормах международного права. Очевидно, что это весьма различные категории международно-правовых предписаний. Формулировка «международные договоры Российской Федерации» четко обозначает источники норм международного права, входящие в систему законодательства. Общепризнанные принципы и нормы международного права не связываются прямо с определенными источниками, поскольку Конституция РФ не содержит их определения, и в международном праве такое определение также отсутствует. Это обусловливает существенную разницу в практике применения: говоря об общепризнанных нормах и принципах, мы оказываемся в области обычного права.

По мнению Л.В. Лазарева, источниками общепризнанных принципов и норм международного права по смыслу ст. 38 Статута Международного суда ООН являются: международные конвенции (как общие, так и специальные); международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; общие принципы права, признанные цивилизованными народами12. Исходя из этого, общепризнанные принципы и нормы международного права могут иметь договорно-правовую форму, существовать в виде международного обычая или иметь смешанный характер (являться для одних государств обычными, а для других — договорными нормами).

Объявляя общепризнанные принципы и нормы международного права составной частью российской правовой системы, ст. 15 Конституции не проводит различия между принципами и нормами международного права, что соответствует современным трактовкам международного суда ООН13, который разъясняет, что термин «принципы» в данном контексте означает правовые принципы, т.е. речь идет о более общих и фундаментальных нормах.

Подводя итоги, можно резюмировать, что Конституция РФ следующим образом соотносит международные договоры и общепризнанные принципы и нормы международного права: нормы международных договоров преобладают над нормами внутреннего права, а общепризнанные принципы и нормы такого преимущества не имеют. Под нормами внутреннего права при этом понимаются федеральные законы, законы, принимаемые субъектами федерации, другие нормативные акты. Однако это положение не распространяется на Конституцию Российской Федерации. Следует также отметить, что принцип преобладания норм международных договоров касается всех норм внутреннего права, независимо от того, приняты они до или после заключения договора.

Соотношение международных норм и норм национального законодательства в сфере свободы совести в федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» (1997г.) определяется положениями ч. 3 ст. 2 данного закона: «Ничто в законодательстве о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях не должно истолковываться в смысле умаления или ущемления прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, гарантированных Конституцией Российской Федерации или вытекающих из международных договоров Российской Федерации"14. Несложно заметить, что такой подход существенно ограничивает влияние международных норм по сравнению с общей формулировкой соотнесенности международных и российских норм, представленной в ч. 4 ст. 15 Конституции15: здесь мы не находим упоминания об общепризнанных принципах и нормах международного права. Кстати, в системе российского права существуют и другие формулы соотнесенности международных и национальных составляющих. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 1 УК РФ «Уголовный кодекс РФ основывается на Конституции РФ и общепризнанных принципах и нормах международного права"16. Специалисты оценивают эту ситуацию как классический пример внешнего системного противоречия в российском законодательстве17.

Совершенно новая правовая ситуация складывается в области совмещения общепризнанных норм международного законодательства, касающихся мировоззренческих свобод, с национальной составляющей российского конституционного института свободы совести после присоединения России в 1998 г. к Уставу Совета Европы. С этого момента нормативные акты Европейского Союза в сфере основных прав человека приобретают для Российской Федерации не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку в процесс реализации на территории России мировоззренческих свобод включается международный механизм обеспечения соответствующих положений международного права. При этом заметим, что право Европейского Союза, направленное на защиту прав человека, в плане основных идей является органической частью соответствующего международного права. Способ правового регулирования при этом имеет хотя и наднациональный, но в то же время государственно-подобный характер. В нем все более проявляется тенденция к федерализации18, что с неизбежностью приводит к добровольному ограничению суверенитета государств-членов ЕС и более тесному вовлечению национальных правовых систем, особенно в области прав человека, в европейскую правовую систему.

Вступив в Совет Европы, Российская Федерация взяла на себя, в частности, обязательства по исполнению требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В связи с этим событием вопросы надлежащего исполнения законодательства в области свободы совести в России оказываются в пределах компетенции Европейского суда по правам человека, который рассматривает их с применением международных норм, действующих в данной сфере. Решения Европейского суда для государств — членов Совета Европы обязательны к исполнению. Уже сегодня в Европейский суд обратились сотни российских граждан с исками, касающимися нарушений прав человека19. Представляется, что практика рассмотрения тех из них, которые связаны с проблемами реализации права на мировоззренческую свободу, выявит латентные противоречия, имеющиеся между международным и российским законодательством в области свободы совести.

Впрочем, следует отметить, что первый опыт рассмотрения российских жалоб в сфере мировоззренческих свобод (Никишина против РФ, Питкевич против РФ20) показал, что подход Европейского суда позволяет достаточно гибко совмещать европейское и российское законодательство при рассмотрении этих вопросов.

Подводя итоги рассмотрения проблемы системного единства национальной и международной составляющих российского конституционного института свободы совести, можно отметить следующее:

Наиболее сложной проблемой в плане дальнейшего развития международного правового института свободы совести (мировоззрения) является необходимость выработки гибких механизмов учета цивилизационных особенностей соответствующих национальных правовых институтов.

Механизм инкорпорации норм международного права о свободе совести (мировоззрения) в российское право недостаточно разработан и в некоторой степени противоречив.

Сегодня в сфере правового регулирования свободы совести (мировоззрения) в РФ международные нормы имеют очевидное преимущество перед нормами внутреннего права только в том случае, если это нормы международных договоров. В то же время нормы международного права не имеют преимущества над нормами Конституции РФ.

Общепризнанные принципы и нормы международного права могут иметь договорно-правовую форму, существовать в виде международного обычая или иметь смешанный характер.

Вступление Российской Федерации в Совет Европы актуализировало механизм имплементации в российскую правовую систему международных норм, касающихся прав и свобод человека, в том числе и свободы совести. Одно из направлений этого процесса — исполнение решений Европейского суда по правам человека.