

МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

С. Ю. МАРОЧКИН*

СООТНОШЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЫ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В связи с закреплением в Конституции РФ общепризнанных принципов и норм международного права (МП) и международных договоров РФ как составной части правовой системы России особую актуальность приобретает вопрос о соотношении юридической силы норм внутреннего и международного права. Ведь, по сути, то, что нормы МП в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются нормами прямого действия, усложняет ситуацию: рядом сосуществуют и функционируют нормы различных правовых систем — международной и внутригосударственной — и вопрос в том, каковы правила их соотношения и действия.

Очевидно, что общее требование, согласно которому «ни одно государство-участник международного общения не может не применять международное право на своей территории, и оно должно иметь преимущество перед любым национальным законом»¹, требует конкретизации. Принцип

* Кандидат юридических наук доцент заведующий кафедрой юридического факультета Тюменского государственного университета.

¹ Блищенко И. П., Солнцева М. М. Мировая политика и международное право. М., 1991. С. 104.

приоритета МП установлен давно. Еще Постоянная палата международного правосудия отметила: «Общепризнанным принципом международного права является то, что в отношениях между государствами-участниками договора положения внутреннего права не могут превалировать над нормами договоров». Позднее Международный суд в консультативном заключении 26 апреля 1988 г. по разд. 21 Соглашения 1947 г. о местопребывании ООН, ссылаясь на это положение, высказался о «фундаментальном принципе международного права, заключающемся в том, что международное право превагирует над внутренним правом»².

Тем не менее страны по-разному решают данный вопрос, весьма важный с практической точки зрения, ибо от его разрешения зависят рассмотрение судами дел, вынесение решений, вообще правоприменительная практика.

Статья 15 Конституции РФ содержит только одно положение о соотношении юридической силы норм МП и внутреннего права — о приоритете: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Данная норма имеет сейчас общеправовое (для России) значение, более того, это одна из основ конституционного строя.

До принятия Конституции РФ единой концепции или даже общего правила о соотношении права страны и МП не было, регулирование столь крупной проблемы ограничивалось разрозненными нормами в различных отраслях права. Отсутствие общего конституционного правила приводило к тому, что в отдельных законах норма о приоритете норм договоров над законодательными значительно варьировалась и даже приобретала иной смысл.

Например, в Законе о недрах 1992 г. говорилось: «Если международным договором Российской Федерации ранее определены иные правила, чем те, что установлены настоящим Законом, то допускается применение правил международного договора» (ст. 52)³. Обратим внимание, что применение норм МП лишь допускалось, т. е. эта возможность в каждом конкретном случае зависела от желания или даже

² I. C. J. Reports. 1988. The Hague, 1988. P. 35.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

настроения правоприменительного органа. И почему «ранее»? Следует ли отсюда, что позднее заключенные договоры не имеют приоритета? В любом случае приведенная норма закона не согласуется с принципом *lex posterior derogat priori*.

В тех отраслях, где правило о приоритете норм МП отсутствовало, возможен был только один путь выполнения международных обязательств — внесение изменений в законодательство (принятие новых норм и актов, изменение или отмена существующих). Это связано с достаточно громоздкой процедурой: ведь инкорпорация норм МП во внутреннее право требует в каждом конкретном случае прохождения законодательного оформления. Поэтому не случайно часто наблюдалось расхождение советского права и международных обязательств страны, многие нормы МП «ожидали своей очереди» долгие годы. А если учесть, что правовой режим в той или иной сфере нередко создается серией двусторонних договоров, то их выполнение путем соответствующих изменений внутреннего права не только грозит непомерным «разбуханием» законодательства, но и представляется практически малореальным.

Предложения о введении нормы конституционного значения о приоритете норм договоров над законодательными высказывались неоднократно, начиная с 1990 года⁴.

С принятием Конституции РФ 1993 г. проблема была решена, но она же повлекла за собой другую. Чтобы реализация правила о приоритете норм МП, содержащегося в ч. 4 ст. 15 Конституции, соответствовала требованиям международного и российского права, необходимо определить точные рамки приоритета, а для этого надо ответить на ряд вопросов: о каких нормах МП идет речь, о каких договорах, в отношении каких законов устанавливается приоритет, наконец, какие действуют правила соотношения юридической силы между нормами договоров и законов?

Первый вопрос в том, какие нормы МП имеют приоритет: договорные или общепризнанные. Часть 4 ст. 15, вроде

⁴ *Игнатенко Г. В.* Коллизии международно-правовых и внутригосударственных норм (причины возникновения, юридическая природа, методы урегулирования) // *Идеи мира и сотрудничества в современном международном праве: Сб. тр., посвященный 100-летию со дня рождения В. М. Корецкого.* Киев, 1990. С. 141—142; *Верещетин В. С., Даниленко Г. М., Мюллерсон Р. А.* Конституционная реформа в СССР и международное право // *Сов. государство и право.* 1990. № 5. С. 14.

бы, дает на него конкретный ответ, говоря только о правилах договоров, однако вопрос не имеет однозначного толкования.

Традиционно наше право предусматривало и предусматривает возможность применения во внутренней сфере только договоров. Лишь в отдельных актах упоминаются обычные нормы. Например, в действующем Консульском уставе СССР 1976 г. говорится, что консульские учреждения в своей деятельности руководствуются Уставом, законодательством, международными договорами и международными обычаями (ст. 3). Консул обязан контролировать, чтобы юридические лица и граждане «пользовались в полном объеме всеми правами, предоставленными им... международными обычаями» (ст. 23)⁵. На международные морские обычаи ссылки содержатся в законодательстве о морском торговом судоходстве.

Что же касается приоритета МП в случае его коллизии с законодательством, то он всегда предоставлялся договорам, обычаи не упоминались вообще. Пожалуй, только незадолго до принятия Конституции 1993 г. в двух актах появилась норма о приоритете общепризнанных норм МП по правам человека — вначале в Декларации прав и свобод человека и гражданина России 22 ноября 1991 г.⁶, затем в ст. 32 Конституции РФ — России 1978 г. (с изменениями и дополнениями на декабрь 1992 г.). В обоих случаях это были нормы, идентичные по содержанию, они гласили: «Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации (в Декларации — РСФСР)».

Приоритет только договоров сохранен и сейчас. Более того, указанная прежняя конституционная норма не воспринята новой Конституцией, которая теперь установила: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией» (ч. 1 ст. 17).

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 27. Ст. 404.

⁶ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

Встречаются мнения, что по вопросам прав человека «Конституция помещается на второе место после международного права», и это ослабляет ее высшую юридическую силу. Есть и более обобщающие предположения: при коллизии с законом общепризнанные принципы и нормы обладают тем же приматом применения, что и договоры⁷.

Вряд ли назначение ч. 1 ст. 17 — установить приоритет МП, скорее она содержит указание на правовые основы в вопросах прав человека, соответственно и смысл ее прочитывается так: права человека признаются и гарантируются Конституцией, которая закрепляет их согласно общепризнанным нормам МП. Поэтому данная статья не ослабляет положения о высшей юридической силе Конституции в правовой системе РФ.

Толкование Конституции не дает и достаточных оснований говорить об общем приоритете таких норм МП над законодательством России, поскольку Закон о международных договорах РФ 1995 г. впервые в нашем законодательстве ясно определил равную юридическую силу договорных и обычных норм.

Преамбула Закона о договорах⁸ говорит, что Россия выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает приверженность основополагающему принципу МП — принципу добросовестного соблюдения международных обязательств. Тем самым Россия действительно подтверждает для себя равную юридическую силу договоров и обычаев. Но данное положение не «подправляет» конституционную норму ч. 4 ст. 15, которая устанавливает, напомним, приоритет не обычных или общепризнанных, а договорных норм. Весьма странным кажется толкование данной статьи экспертами Совета Европы: она, по их мнению, закрепляет «преимущество общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров»⁹.

Закон о договорах не ставит также знака равенства и между обычными и общепризнанными нормами. В его ст. 1 зафиксировано, что международные договоры РФ за-

⁷ Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. // Государство и право. 1996. № 2. С. 7; № 3. С. 25.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁹ Адвокат. 1996. № 12. С. 14.

ключаются, выполняются и прекращаются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами МП, положениями самого договора, Конституцией, настоящим Законом. Если учесть, что такие общепризнанные нормы вытекают для России прежде всего из Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров как для страны-участницы, становится ясно, что в статье идет речь не только об обычных нормах.

Сказанное не означает, однако, что общепризнанные нормы вообще не могут иметь приоритета перед законодательством России. Весь вопрос в том, что такое общепризнанные нормы, а точнее — в какой форме они существуют. По данному вопросу есть разночтения. Одни отмечают, что общепризнанные нормы существуют только в форме обычая¹⁰. Другие, напротив, склоняются к тому, что они имеют своим источником в равной мере договоры и обычаи¹¹. В специальном исследовании украинских коллег, посвященном общепризнанным нормам, выделяются два их отличительных признака: признание государствами различных социально-экономических систем, признание всеми или подавляющим большинством государств¹². Ясно, что такими признаками обладает не только обычная форма.

Очевидно, что общепризнанные нормы МП могут выражаться как в договорной, так и в обычной форме: либо они являются обычными и не нашли отражения в договорах, либо первоначально обычные нормы путем кодификации обретают форму договора, либо, наконец, в процессе действия договора он может стать обязательным для не участвующих в нем государств обычным путем. Можно сказать больше: именно взаимодополнение договорной и обычной форм способствует расширению сферы действия норм МП и становлению их как общепризнанных.

¹⁰ Гинзбург Дж. Соотношение международного и внутреннего права в СССР и в России // Государство и право. 1994. № 3. С. 112; Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 225, 237.

¹¹ Талалаев А. Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации // Московский журнал международного права. 1994. № 4. С. 7, 11; Тиунов О. И. Непосредственное применение Конституции и международного права в практике Конституционного Суда // Правовая реформа в России: проблемы теории и практики: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 1996. С. 24.

¹² Общепризнанные нормы в современном международном праве. Киев, 1984. С. 25.

Представляется, что Верховный Суд РФ необоснованно суживает сферу существования общепризнанных норм МП, когда в постановлении от 31 октября 1995 г. дает судам следующее указание: «Судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах ... являются в соответствии с ч.4 ст.15 Конституции Российской Федерации составной частью ее правовой системы»¹³.

Вот почему общепризнанные нормы вряд ли следует противопоставлять договорным, обосновывая, например то, что они имеют такой же приоритет перед законами, как и договоры, или, наоборот, что они обладают во внутреннем праве более низким статусом, чем нормы договорные. Есть основания толковать ч.4 ст.15 Конституции о приоритете правил договоров перед законами расширительно: понятие «международные договоры РФ» охватывает все двусторонние, региональные или многосторонние договоры с участием России, в том числе и те, которые содержат общепризнанные нормы. Причем, заметим, в договорах содержится немалая часть общепризнанных норм.

Вследствие сказанного вполне можно утверждать, что и общепризнанные нормы МП (в договорной форме) имеют приоритет перед законами РФ. Часть 4 ст.15 не отдает приоритета лишь тем общепризнанным нормам, которые не имеют писаного характера, а существуют лишь в практике государства.

Видимо, в этом есть смысл. Договорные нормы имеют некоторые преимущества перед обычными. Во-первых, они более определены, точны, конкретны, имеют ясную форму. Обычные же нормы требуют для фиксации их существования и выяснения конкретного содержания немалой аналитической деятельности, которая связана с изучением международной практики. Необходимо также установить факт признания страной конкретной обычной нормы. Очевидно, все это не под силу внутрисударственным судам (за исключением, может быть, Конституционного Суда РФ) и иным правоприменительным органам. Во-вторых, труднее решать вопрос о приоритете, соотнося неписаное правило поведения с писанным и точным.

¹³ Бюл. Верховного Суда РФ. 1996. № 1. С. 4.

что и приоритетом обладают только официально опубликованные договоры.

Что же касается других видов договоров, то первостепенное значение в рассматриваемом вопросе имеют два критерия — уровень принятия и форма выражения согласия на обязательность. Поэтому его (вопрос) целесообразно решать применительно к отдельным соответствующим видам договоров, причем очевидно, что решения будут разные.

Конституция отдает первенство перед законами договорам, устанавливающим иные правила, чем в законах. Согласно же Закону о договорах 1995 г. договоры, устанавливающие иные правила, подлежат ратификации (ч. 1 ст. 15). Логично, что приоритетом обладают только ратифицированные договоры. Причем это жесткий вывод, неизбежно вытекающий из сопоставления двух посылок.

Необходимость иметь в виду именно ратифицированные договоры неоднократно подчеркивалась в литературе в различных предположениях, утверждениях или предложениях *de lege ferenda*. На государственном уровне она получила отражение в упоминавшемся постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г.: «...суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона, установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации».

Вольно или невольно Верховный Суд необоснованно расширил содержание приведенных правовых положений и неточно сориентировал суды. И Комментарий к Закону о договорах допускает такую неточность¹⁶. Ведь решение о согласии на обязательность договора в форме федерального закона может быть и ратификацией, и утверждением, и принятием, и присоединением (см. ст. 17, 20, 21 Закона). Часть же 1 ст. 15, напомним, однозначно предписывает ратификацию договоров, предусматривающих иные правила, чем в законах.

¹⁶ Комментарий к Федеральному закону о международных договорах Российской Федерации. М., 1996. С. 51

Ратификации подлежат прежде всего межгосударственные договоры. В итоге общее правило для данного уровня договоров выглядит, очевидно, так: приоритетом в отношении законов РФ обладают межгосударственные ратифицированные и официально опубликованные договоры.

Межправительственные договоры заключаются от имени Правительства, а не от имени государства в целом. Тем не менее Закон о договорах предусматривает возможность ратификации и данного вида договоров (ч. 1 ст. 16). Ратификация придает таким договорам юридическую силу уровня федерального закона. Между актами одного уровня специальным правилом (в данном случае ч. 4 ст. 15 Конституции) устанавливается приоритет одного над другим.

Итак, приоритет перед законами имеют и межправительственные ратифицированные договоры.

Что касается межведомственных договоров, то решения об их подписании, о выдаче полномочий на ведение переговоров и подписание, об утверждении, принятии и присоединении принимаются, как правило, соответствующими министерствами и ведомствами. Но Закон не препятствует, в принципе, ратификации и отдельных договоров такого уровня. Например, Правительство РФ принимает решения о подписании межведомственных договоров, если соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов РФ (ч. 4 ст. 11). Оно же согласно ч. 1 ст. 16 вносит в Государственную Думу на ратификацию договоры, решения о подписании которых им приняты. Отсюда Правительство представляет на ратификацию межведомственный договор, если он подпадает под ст. 15 (о договорах, подлежащих ратификации).

Вот почему представляется несколько категоричным следующее предположение: «Есть основания полагать, что приоритетом при применении пользуются межгосударственные и межправительственные договоры. Иной статус у межведомственных соглашений. Практика государств исходит из того, что, будучи разновидностью международного договора, такие соглашения не могут обладать приоритетом в отношении закона»¹⁷. Как уже было сказано, во-первых, не все межправительственные договоры пользуются приори-

¹⁷ Лукашук И. И. Указ. соч. С. 240.

тетом, а во-вторых, по логике Закона, не исключен приоритет и межведомственных соглашений.

Сопоставление положений Конституции и Закона о договорах позволяет сделать обобщающий вывод, уточнить понятие «международный договор, устанавливающий иные правила», которое содержится в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «... международный договор Российской Федерации межгосударственного, межправительственного или межведомственного характера, ратифицированный и официально опубликованный».

В свою очередь, данный вывод влечет за собой следующие положения. Все международные договоры РФ согласно ч. 4 ст. 15 являются составной частью ее правовой системы (в отличие от утверждения Дж. Гинзбурга¹⁸), однако не все международные договоры обладают приоритетом перед законами. Даже межгосударственные договоры, не ратифицированные или не опубликованные официально, не могут иметь такого преимущества. Значит, и правила соотношения юридической силы норм законов и договоров в правовой системе РФ различны для договоров, обладающих приоритетом и не обладающих им (об этом далее).

Необходимо также выяснить, в отношении каких нормативных актов РФ обладают преимуществом международные договоры, которые имеются в виду в ч. 4 ст. 15 Конституции. Только ли в отношении законов, как говорит ч. 4 ст. 15? Либо это только обобщающее понятие, и имеются в виду все виды нормативных правовых актов? Кроме того, и законы в действующей правовой системе РФ различаются. Заметим, что ни Комментарий к Конституции¹⁹, ни Комментарий к Закону о договорах не дают развернутого ответа, рассматривают не все виды договоров и внутренних нормативных актов, о которых должна была бы идти речь. В Комментарий к Конституции под редакцией Л. А. Окунькова и в Комментарий к ГК РФ данный вопрос практически не поднимается, а Комментарий к ГК под редакцией О. Н. Садикова дает краткое пояснение, что понятие «гражданское законодательство» в ст. 7 ГК следует понимать

¹⁸ Гинзбург Дж. Указ. соч. С. 113.

¹⁹ Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М., 1994.

расширительно: не только как законы, но и все другие правовые акты²⁰.

Между тем, если в правовой системе РФ сопоставить юридическую силу всех видов тех и других, получается довольно сложная схема.

Прежде всего очевидно, что в общий ряд нормативных актов, в отношении которых имеют приоритет договоры, не попадает Конституция РФ. Раньше Конституция страны именовалась также Основным Законом, сейчас — нет. Скорее всего этим подчеркивается ее особый статус и указывается на значительные различия между ней и законодательством. Иными словами, ее нельзя рассматривать в одном ряду даже с законами, ибо это главный, ведущий, высший нормативный правовой акт страны. Кроме чисто внешнего различия, есть и ряд существенных. Конституция выделяется среди всех иных нормативных актов предметом регулирования, порядком принятия и изменения, юридической силой. Впервые ее особенные признаки зафиксированы с такой полнотой, как это сделано в ст. 15.

Конституция имеет высшую юридическую силу на всей территории России (ч. 1 ст. 15), а это значит, что все действующие на ее территории правовые акты, в том числе международные договоры, не должны ей противоречить. Часть 4 ст. 15 говорит о приоритете договоров над законами, но не над Конституцией. Данные положения подтверждает и развивает ст. 22 Закона о международных договорах, которая называется «Особый порядок выражения согласия на обязательность для Российской Федерации международных договоров»: если договор содержит правила, требующие изменения положений Конституции, решение о согласии на его обязательность для РФ возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию. Другой гарантией служит то, что Конституционный Суд РФ может признать не вступивший в силу договор или отдельные его положения не соответствующими Конституции. Такой договор не подлежит введению в действие и применению (ст. 91 Закона о Конституционном Суде РФ).

²⁰ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 1996; Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1996; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / Отв. ред. О. Н. Садилов. М., 1997. С. 34.

Иными словами, международным договором РФ не могут быть установлены иные правила, чем предусмотренные Конституцией.

* Применительно к роли норм МП (в частности, в судебном конституционном контроле) проф. В. А. Туманов сказал, что они занимают подчиненное место в правовой системе России по отношению к Конституции, не могут действовать вопреки ей²¹.

Ниже Конституции по рангу находятся федеральные конституционные законы. Конституция (ст. 108) предусматривает особые условия их принятия по сравнению с обычными федеральными законами: квалифицированное большинство депутатов Государственной Думы, обязательное одобрение Советом Федерации (3/4 голосов), обязательное же (без права вето) подписание Президентом и обнародование. Тем не менее нормы такого закона — уже не конституционные нормы и не обладают особенными признаками последних. И хотя в подобных законах, как правило, нет классической нормы о приоритете типа ч. 4 ст. 15 Конституции, не усматривается и каких-либо юридических препятствий, чтобы ратифицированные договоры имели преимущество перед ними. Толкование норм Федерального конституционного закона о судебной системе РФ²² не столь прямо, но тем не менее подтверждает данную возможность. Статьи 6.1 и 6.2 устанавливают общие правила обязательности постановлений судов на территории РФ. В то же время ст. 6.3 оговаривает, что обязательность на территории РФ постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами РФ. Иначе говоря, Закон допускает, что договорами могут быть закреплены иные правила обязательности постановлений иностранных и международных судов.

Что касается федеральных законов (не конституционных), то само правило ч. 4 ст. 15, а также подобные нормы в значительной части (если не в большинстве) федеральных законов позволяют сделать однозначный вывод о приоритете перед ними ратифицированных международных договоров.

В действующей правовой системе РФ выделяются также законы субъектов Федерации. Представляется упрощенным утверждение в Комментарий к Конституции, что «договор

²¹ Государство и право. 1996. № 2. С. 4.

²² Рос. газ. 1997. 6 янв.

обладает приоритетом в отношении любых законов, как федеральных, так и законов субъектов Федерации...»²³. Такой вывод был бы правомерен раньше, когда правовая система строилась исключительно на принципе централизма — безусловного соответствия и подчинения нижестоящих актов вышестоящим, а международные договоры Союза имели первенство перед законами союзных республик.

Действующая Конституция не дает поводов для аналогичных заключений. Она исходит из иного принципа — распределения компетенции между Федерацией и ее субъектами. Как следствие — субъектам гарантируется вся полнота власти, т. е. исключительная компетенция вне пределов ведения РФ и предметов совместного ведения России и субъектов Федерации (ст. 73), включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76). В случае же противоречия между таким законом субъекта Федерации и федеральным законом действует первый (ч. 6 ст. 76).

В развитие данных положений Закон о договорах предусматривает особый порядок заключения договоров РФ, затрагивающих полномочия субъекта Федерации — по согласованию с его органами государственной власти (ст. 4). Иными словами, не только в законотворческой, но и в международной договорной практике Федерация не вправе вторгаться в сферу исключительной компетенции ее субъектов и нарушать их интересы. Приведенное ранее утверждение нуждается, следовательно, в уточнении: договор РФ имеет приоритет перед законами субъектов Федерации, включая законы в сфере их исключительной компетенции, если в последнем случае он заключен по согласованию с заинтересованными субъектами Федерации.

Правда, формулировки ст. 4 юридически аморфны и вызывают двусмысленное толкование. Федеральные структуры свободны от каких-либо обязательств в отношении «согласования» и «рассмотрения предложений» как по срокам и форме реагирования, так и по существу²⁴. С учетом требований ст. 73 и 76 Конституции такое согласование и мне-

²³ Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. С. 118.

²⁴ Игнатенко Г. В., Марочкин С. Ю., Суворова В. Я. Федеральный закон о международных договорах Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 1995. № 4 (8). С. 23—26.

ния субъектов Федерации представляются обязательными. Думается, в спорных ситуациях заинтересованные субъекты могли бы защищать свои права в порядке конституционного судопроизводства, настаивая на несоответствии Конституции ст. 4 Закона.

Норма ч. 4 ст. 15 Конституции о приоритете договоров над законами, а также повторяющие ее нормы федеральных законов не упоминают иные виды нормативных актов: указы Президента, постановления Правительства, нормативные приказы и инструкции министерств и ведомств, акты органов местного самоуправления. Поэтому решение вопроса о приоритете выводится здесь не из буквы, а из духа закона: если прямо закреплен приоритет в отношении законов, то юридически логично полагать, что он действует и в отношении нормативных правовых актов меньшей юридической силы.

Наконец, пожалуй, главный вопрос: каковы правила соотношения юридической силы норм МП и внутреннего права в правовой системе РФ? Задача теперь — соотнести рассмотренные выше виды международных договоров и внутренних нормативных актов. Те и другие действуют в одной правовой системе. Но, скажем, судье важно знать не только то, какое законодательство и какие договоры существуют по такому-то вопросу, но и на основе чего вынести решение — норм закона или договора.

Конституция не дает полного ответа, предусматривая только случай коллизии (ч. 4 ст. 15). Но как быть в нормальных ситуациях, когда между нормами МП и российского права нет противоречия, когда они действуют в одном направлении²⁵? Фактически же проблема еще шире — речь должна идти не только о договорах, имеющих приоритет. В отношении них закон дает четкий ответ. А как соотносятся договоры, не обладающие приоритетом, и внутренние нормативные акты? Ведь такие договоры тоже являются частью правовой системы РФ!

Законодательство, как правило, повторяет конституционную норму, не развивая и не конкретизируя ее. Новые законы, даже прямо предназначенные для судей, тоже не дают точных ориентиров. Так, согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе РФ» (ч. 3 ст. 5) «суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта

²⁵ Игнатенко Г. В., Марочкин С. Ю., Суворова В. Я. Указ. соч. С. 18.

государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, закону субъекта Российской Федерации принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу». Но для этого целесообразно показать соотношение данных актов между собой. В данной же статье они не выстроены в строгий иерархический ряд, статья вообще не затрагивает этот вопрос.

Мало помогут практике и упоминавшиеся научные комментарии к Конституции, законам и кодексам.

В литературе встречаются разные мнения относительно соотношения юридической силы норм МП и внутреннего права. Одни говорят о их равной силе (И. П. Блищенко), другие — о приоритете норм МП (С. В. Поленина, В. Я. Суворова).

Некоторые авторы соотносят нормы МП с внутренними с помощью известных правил разрешения коллизий: *lex specialis derogat generali* (Б. И. Нефедов), *lex posterior derogat priori* (И. П. Блищенко). При регулировании международных отношений негосударственного характера применяется первое правило, а при регулировании внутригосударственных — второе (Р. А. Мюллерсон), наконец, еще одно мнение — оба правила действуют одновременно (Э. М. Аметистов). Насколько можно судить, все при этом обосновывают приоритет норм МП. Но остается вопрос, как быть, если договор принят ранее закона либо если он имеет более общий характер.

Более того, данные правила применяются для разрешения коллизий норм одинаковой юридической силы²⁶. В случае же с международными договорами, приоритет которых установлен специальной нормой, действуют не названные правила, а принцип иерархии — приоритет за более высоким по юридической силе актом.

Из того, что нормы МП в процессе их действия в правовой системе РФ не становятся нормами внутреннего права, а источники МП — источниками права России, очевидно,

²⁶ Миронов Н. В. Международное право: нормы и их юридическая сила. М., 1980. С. 12, 93, 117, 118.

что они не выстраиваются и в один иерархический ряд соподчинения внутригосударственных нормативных актов, вопрос соотношения их юридической силы регулируется, прежде всего, не правилами коллизии для норм и актов одного уровня и одной правовой системы, а принципом соотношения международного и российского права.

Может быть, провозглашение в ряде государств МП частью права страны и привело к тому, что договоры ставятся в один ряд с законами и последние могут превалировать над ними?

Комиссия международного права пришла к следующему выводу: «Даже там, где доминирует теория, согласно которой международное право является частью национального права, национальный суд может основывать свое решение на принципах международного права только при отсутствии регулирующего данный вопрос закона, постановления или прецедента...»²⁷. Четко подметил сущность принципа «МП — часть права страны» А. Фердросс: данный принцип свидетельствует лишь о том, что нормы МП приравниваются к внутригосударственным, в силу чего путем издания более поздней нормы закона у нормы МП может быть отнята ее внутригосударственная действительность²⁸.

Закрепление норм МП в ст. 15 Конституции России в качестве не части права, а части правовой системы представляется более обоснованным и отвечающим принципу добросовестного выполнения международных обязательств. Следующее же положение в данной статье (о приоритете правил договоров) — напоминание, что договоры нельзя ставить в один ряд с законами. Те и другие — источники действующих в стране правовых норм, но по своему происхождению принадлежат к разным системам права. Поэтому данное положение есть, кроме того, и общее, исходное коллизионное правило соотношения этих источников.

Вместе с тем, как показано ранее, надо различать договоры, обладающие приоритетом по отношению к законам и (или) к иным нормативным актам и не обладающие им. Соответственно и правила соотношения различных видов договоров и законодательства не одни и те же.

²⁷ Цит. по: Лукашук И. И. Международное право в судах государств. СПб., 1993. С. 86.

²⁸ Фердросс А. Международное право. М., 1959. С. 94—95.

Конституция говорит только о договорах, имеющих приоритет над законами. Это межгосударственные и межправительственные ратифицированные и опубликованные договоры. Они же приоритетны и в отношении иных видов нормативных актов, за исключением законов субъектов Федерации в пределах их исключительной компетенции. В последнем случае необходимо согласование с заинтересованными субъектами.

Что касается других видов договоров, то правила их приоритета вытекают не из прямых указаний Конституции или законодательства, а из соотношения иерархии международных договоров и внутригосударственных актов. Как верно подмечено, система заключаемых договоров находится в прямой связи с системой органов и иерархической «лестницей» издаваемых ими внутренних актов²⁹.

Нератифицированные межгосударственные договоры, очевидно, обладают преимуществом перед подзаконными нормативными актами, а также перед законами субъектов Федерации с учетом высказанной оговорки.

Нератифицированные межправительственные договоры могут устанавливать иные правила, чем в правительственных и нижестоящих нормативных актах. Их приоритет может быть предусмотрен Правительством как в самом договоре при его заключении, так и в постановлении Правительства в виде отсылочной нормы. Что касается законов субъектов Федерации, то здесь, видимо, тоже действует ограничение ст. 73 и ч. 4 ст. 76 Конституции о сфере их исключительной компетенции.

Наконец, межведомственные договоры обладают приоритетом перед актами соответствующего и нижестоящего уровня в пределах компетенции ведомства.

Во всех иных случаях, когда международные договоры не имеют преимущества перед какими-либо видами внутренних нормативных актов, соотношение их юридической силы основывается на иных правилах. Подобными случаями, в частности, выступают: межгосударственный нератифицированный договор — федеральный закон, межправительственный нератифицированный договор — федеральный закон, межправительственный договор — указ Президента, межведомственный нератифицированный договор — феде-

²⁹ Миронов Н. В. Указ. соч. С. 50, 55, 57.

ральный закон, указ Президента или постановление Правительства.

При отсутствии правил, установленных для таких случаев в законодательстве, вопрос соотношения юридической силы актов, видимо, должен решаться на основе общих коллизионных принципов для актов одной правовой системы. Ведущая роль среди них принадлежит принципу иерархии (для актов разного уровня) — *lex superior derogat interior*. В нашем примере он применим, скажем, ко второму, третьему и четвертому случаям. Между актами одного уровня действуют принципы преимуществва более позднего или более специального акта — *lex posterior derogat priori*, *lex specialis derogat generali*. Очевидно, данные принципы действуют в первом из приведенных случаев.

Что касается общепризнанных принципов и норм МП, то Конституция не устанавливает соотношения их юридической силы и внутренних актов. Поэтому судьба тех, которые существуют в форме обычных норм, неопределенна. Можно предложить *de lege ferenda* закрепить приоритет над законодательством РФ норм *jus cogens*.

В заключение подчеркнем: соотношение юридической силы норм МП и внутреннего права РФ не ограничивается только установленным в ч. 4 ст. 15 Конституции приоритетом договоров над законами, а определяется различными коллизионными принципами в зависимости от конкретного вида договора и внутреннего нормативного акта.