

К 10-летию Конституции Российской Федерации: проблемы реализации принципа о нормах международного права как составной части правовой системы России

С.Ю. МАРОЧКИН*

В связи с приближающимся десятилетием Конституции России необходима оценка реализации ее принципов и норм. Одним из них является положение об общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ как составной части ее правовой системы, а также о приоритете международных договоров над законами в случае их коллизии (ч. 4 ст. 15 Конституции). Оно впервые закреплено на конституционном уровне, причем в качестве одной из основ конституционного строя страны. До этого не было единого правового решения о соотношении и взаимодействии международного и российского права, а отраслевое законодательство по-разному регулировало данный вопрос.

Данный конституционный принцип – не абстрактное и декларативное положение: за время действия Конституции он оказал и оказывает кардинальное влияние на законодательство, на доктрину, на правореализующую, прежде всего судебную практику, в целом на правовую систему страны, и в этом видится его непреходящее значение.

За этот период практически сменилось законодательство, которое построено уже на иных подходах к роли и значению в правовой системе страны норм международного права.

Почти каждый кодекс и многие федеральные законы сопровождаются научно-практическими комментариями, включающими рекомендации по применению норм международного права в контексте кодекса (закона).

В этой связи неуклонно нарастает практика использования и применения международного права. Раньше ссылки на международные договоры можно было встретить, в основном, в материалах судебных дел, да и то далеко не всегда, когда это было необходимо. Сейчас значительная часть постановлений или определений Конституционного Суда РФ не обходится без обращения к нормам международного права. Все чаще в своей деятельности на них ссылаются все виды судов, иные органы государственной власти, местного самоуправления, предприятия и фирмы, практикующие юристы и адвокаты, государственные деятели и граждане.

Несмотря на отмеченные тенденции, основную задачу – создание необходимых правовых, организационных и даже психологических условий для того, чтобы правовая система страны была «настроена» на сосуществование и согласованное действие норм международного и российского права – вряд ли можно считать решенной.

Сказанное относится ко всем частям правовой системы. Отраслевое законодательство не всегда адекватно конституционному принципу регулирует вопрос о его соотношении с международным правом. Теория сформулировала ответы не на все принципиальные вопросы. Научно-практические комментарии к кодексам и федеральным законам редко дают корректное и полное толкование соответ-

* *Марочкин Сергей Юрьевич* – заведующий кафедрой международного права, директор Института дополнительного профессионального образования Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

ствующих положений. Соответственно, судебная и иная практика применения международного права развивается противоречиво и неравномерно.

Что касается законодательства, то кодексы и законы не помогают раскрытию содержания конституционного принципа, в лучшем случае повторяют его, тогда как на этом уровне требуется, уже очевидно, его конкретизация. Ведь ч. 4 ст. 15 Конституции не дает ответов на ряд ключевых вопросов: договоры какого уровня имеют приоритет? Все или только ратифицированные? Над какими законами? Только ли над законами либо над всеми нормативными правовыми актами в РФ? Действует ли всегда приоритет договоров или также другие правила соотношения юридической силы договорных и законодательных норм? Это и не задача Конституции, ответы на эти вопросы должны содержаться в текущем законодательстве. Но в нем их тоже нет, а порой законы просто искажают конституционную норму.

Иные акты произвольно сужают содержание конституционного принципа. Уголовный кодекс, судя по ч. 2 ст. 1, основывается только на общепризнанных принципах и нормах международного права, а на договорах нет, тогда как ряд последующих статей УК прямо ссылается на договоры. Кодекс «вынужден» дополнять научно-практические комментарии, упоминая и о договорах, в свою очередь произвольно расширяя его буквальное содержание.

Налоговый кодекс РФ, напротив, говорит лишь о договорах, и вновь его «поправляет» комментарий. Новый УПК РФ вообще искажает принцип, объявляя нормы международного права составной частью не правовой системы, а законодательства РФ.

Нередко кодексы и законы включают положение о нормах международного права в статью о законодательстве в соответствующей сфере. Скажем, в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» – ст. 2 «Законодательство Российской Федерации об исполнительном производстве», в АПК РФ – ст. 3 «Законодательство о судопроизводстве в арбитражных судах», в УПК РФ – ст. 1 «Законы, определяющие порядок уголовного судопроизводства» (хотя, строго говоря, из законов назван только сам Кодекс, но к их разряду причислены и международные договоры).

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка» в ст. 6 «Законодательные гарантии прав ребенка в Российской Федерации», более того, перечисляя акты и нормы, в соответствии с которыми ребенку от рождения принадлежат и гарантируются права, называет в одном ряду Конституцию, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, настоящий Федеральный закон, Семейный кодекс, и далее: «...и другие нормативные правовые акты Российской Федерации»(?!).

Такие положения законодательства вряд ли можно рассматривать как лишь терминологические расхождения. Они представляются теоретически и юридически некорректными, кроме того, имеют практические последствия: при таком подходе нормы международного права воспринимаются и толкуются как нормы внутреннего права, как часть законодательства страны, что неверно в принципе.

По своей природе они занимают обособленное положение в нормативном массиве правовой системы РФ, функционируют наряду с российским правом, должны толковаться и применяться в свете целей и принципов международного права и конкретного договора, с установленными в нем временными, пространственными и субъектными пределами действия, в контексте значения используемых в нем терминов, а не с точки зрения соответствующих ориентиров внутреннего права. А это, в свою очередь, предопределяет и особые правила соотношения юридической силы норм российского и международного права. Причем, оно (соотношение) не ограничивается только установленным в ч. 4 ст. 15 Конституции приоритетом договоров над законами.

Еще одно законодательное противоречие – регулирование вопроса об опубликовании договоров. Конституция содержит императивную норму о запрете применения любых нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека, которые не опубликованы официально. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» в ч. 3 ст. 3 устанавливает, что международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации. Федеральный же закон «О международных договорах Российской Федерации» определяет иначе: опубликованию подлежат вступившие в силу договоры (п. 1 ст. 30).

На самом деле это не происходит ни в первый, ни во второй обозначенные моменты. Закон о ратификации конкретного договора в «Собрании законодательства РФ» сопровождается пояснением: текст договора будет опубликован после вступления его в силу для РФ. Реально же он появляется много времени спустя даже после вступления в силу, несмотря на то, что договор уже действует и порождает юридические последствия. Скажем, Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения ратифицирована законом от 6 декабря 2000 г., вступила в силу для РФ 16 октября 2001 г., опубликована же только в СЗ РФ от 4 февраля 2002 г., № 5. Соответствующие даты по Конвенции об упразднении принудительного труда: 23 марта 1998 г. – 2 июля 1999 г. – 10 декабря 2001 г. И это типичная ситуация.

Доктрина. Полная и точная реализация норм международного права, безусловно, связана с доктриной и даже в определенной степени зависит от нее. Теория давно разрабатывает проблему соотношения международного и национального права, создана солидная основа для исследования действия норм международного права в правовой системе РФ. Вместе с тем обсуждение долгое время ограничивалось теоретическим спором о возможности или невозможности применения международного права на территории государств. Не было широкого изучения практики применения норм международного права, обобщений и выработки рекомендаций. Вопрос о нормах международного права как составной части правовой системы страны не исследовался вообще. С глобальными изменениями в политической, экономической, правовой системах необходимость его концептуального решения стала насущной. Появился ряд фундаментальных разработок как общего характера, так и касающихся отдельных отраслей права или отдельных аспектов проблемы.

Наиболее заметное влияние на развитие практики оказывает, очевидно, такая часть доктрины, как научно-практические комментарии. Не секрет, что настольной книгой в структурах правоохранительных органов является комментарий к соответствующему кодексу (закону). К сожалению, вряд ли можно констатировать, что комментарии оказывают ощутимую помощь в толковании положений о применении норм международного права в контексте вопросов соответствующего кодекса (закона). Скорее, наоборот, как бы ни звучало это категорично: чаще они допускают произвольное толкование, без точного юридического анализа, дезориентируют пользователей и применителей права, дают просто неточную или искаженную информацию.

Комментарии даже к самой Конституции допускают достаточно вольное изложение рассматриваемой нормы, заявляя, например, что она закрепляет на конституционном уровне приоритет общепризнанных норм международного права¹, чего в Конституции нет. В целом комментарии к Конституции толкуют

¹ Садовникова Г.Д. Комментарии к Конституции Российской Федерации. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Юрайт, 2001.

принцип с различной степенью детализации, но не дают в полной мере ответов на обозначенные выше вопросы².

Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации»³, поистине базовому закону для судов, толкуя важную норму о том, что суд принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу (п. 3 ст. 5), ограничивается следующим: «верховенство нормативного акта определяется по уровню законодательного органа, принявшего данный нормативный акт». А как быть с международными договорами, упомянутыми в приводимом перечне актов? И как поступать судам? Ответов комментариев не дает.

Наблюдается общая закономерность: конституционный принцип общего характера о приоритете договоров над законами, не получающий развития также в кодексах и законах, остается нераскрытым за редким исключением, и на уровне научных комментариев.

А ведь проблема в том, что не все договоры могут иметь приоритет, и не над всеми законами. Что существуют юридические условия, лишь при наличии которых можно применять нормы соответствующего договора. Что различаются самоисполнимые и несамоисполнимые нормы, последние не подлежат применению к конкретным ситуациям. И от каждого комментария ожидается, что он должен дать ответы на эти вопросы применительно к конкретному законодательному акту и к конкретным видам договоров.

Комментарий же к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды»⁴, например, толкует: «Действует принцип приоритета международно-правовой нормы над нормой национального права». Кроме того, что искажается содержание закона, даются затем и неточные ориентиры правоприменителям. Здесь же, в Приложении, приводятся тексты двух международных соглашений, которые, по их условиям, вступают в силу после их подписания. По логике авторов, договор, подписанный уполномоченным лицом, имеет приоритет над законом, принятым в порядке законодательной процедуры.

Подобный подход в Комментарии к ГК РФ⁵, где говорится о трех уровнях договоров – межгосударственных, межправительственных и межведомственных – и об источниках их опубликования.

То же наблюдаем в Комментарии к Закону РФ «Об образовании»⁶. Судя по авторским суждениям, все соответствующие договоры имеют преимущество над законом. В пояснении к ст. 57 как бы в подтверждение приводится перечень международных договоров по вопросам образования, причем все на межправительственном уровне (и утверждены постановлениями Правительства РФ).

Не может договор, заключенный органом, акты которого ниже по юридической силе, быть выше закона. Иное противоречит правовой логике.

В других комментариях соответствующие статьи о международном праве либо не поясняются вообще, либо просто упоминают ч. 4 ст. 15 Конституции, причем искажая ее смысл (например, к Налоговому кодексу, к Бюджетному кодексу, к законам о вынужденных переселенцах, о беженцах, об исполнительном производстве, о судебных приставах).

В комментарии к важнейшему постановлению Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁷ пункт постановления о приоритете

² См. например, Комментарии: под ред. Ю.В. Кудрявцева. – М., 1996; там же, под ред. В.А. Четвернина. – М., 1997; там же, под ред. В.Д. Карповича. – М., 2002.

³ Там же, отв. ред. В.И. Радченко. – М.: НОРМА, 2000.

⁴ Там же, отв. ред. С.А. Боголюбов. – М.: НОРМА, 2001.

⁵ Там же, сост. и автор А.Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 2002.

⁶ Там же, отв. ред. В.И. Шкатулла. – М.: Юрист, 1998.

международных договоров остается вообще без каких-либо разъяснений, да и само содержание пункта искажается.

Практика. Важнейший аспект рассматриваемой проблемы – реализация и применение международного права в деятельности органов государственной власти, прежде всего судов, органов местного самоуправления, юридических лиц. Это своеобразная «лакмусовая бумага» степени защиты прав человека. На этапе применения проявляется качество законодательства, уровень развития доктрины, правосознания и подготовленности судей, «настроенность» правовой системы страны в целом.

В отсутствие четких законодательных и доктринальных ориентиров трудно ожидать от практики обоснованных, непротиворечивых и юридически корректных решений. О ее противоречивости позволяет судить изучение деятельности всех видов судов, связанной с применением международного права.

Не всегда безупречна практика Конституционного Суда РФ. Порой он ссылается на «международно-правовые акты», «международные акты», «нормы международного права» без указания, о каких конкретно «нормах» и «актах» идет речь, и вообще имеют ли они силу для РФ. Так, в деле по ст. 18 Закона РФ о гражданстве РФ⁸ Суд сослался на «международно-правовые акты» (после упоминания только Всеобщей декларации прав человека), в деле по ст. 64 УК РСФСР – на «другие международные акты» (кроме Международного пакта о гражданских и политических правах)⁹. В этих и некоторых других подобных случаях не говорится, о каких «актах» речь и имеют ли они силу для РФ, что выглядит в итоге как аргумент *a priori*.

Можно считать обычной ситуацией, что суды всех видов не устанавливают (во всяком случае не отмечают в решениях по делам) наличие юридических условий возможности применения конкретного договора. Одним из них является факт признания обязательности для РФ используемого договора.

В значительной части, если не в большинстве, постановлений Конституционного Суда РФ дается только название договора или конвенции, порой сопровождаемое комментариями, не несущими должной юридической нагрузки (конвенция «принята Генеральной Ассамблеей ООН», «действие конвенции признано Российской Федерацией», договор «является составной частью правовой системы РФ» и др.). Данная тенденция в деятельности Суда уже подмечалась в литературе.

Безусловно, нецелесообразно всякий раз отмечать факт обязательности для России широко известных и часто упоминаемых договоров, например Пактов о правах человека, Европейской конвенции о правах человека. Но это представляется необходимым во всех иных случаях, поскольку встречаются дела, в которых данное условие не принимается во внимание. Как итог решения обосновываются с помощью не вступивших в силу либо не действующих для России договоров. Можно понять и принять во внимание утверждение, что ссылки Конституционного Суда на такие акты имеют только вспомогательный характер, способны обогатить аргументацию решения. Тем не менее, нередко они звучат и как обоснование постановлений по делу, позиции Суда или судьи, как доказательство неприменимости того или иного закона¹⁰.

Подобная практика не является исключением и для других видов судов. Так, Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в двух постановлениях по различным делам отменил решения нижестоящих судов. В числе прочих оснований отмены

⁷ Комментарии к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам / Под ред. В.М. Жуйкова. – М.: Юристъ, 1999.

⁸ СЗ РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2579.

⁹ СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 54.

¹⁰ См., например: СЗ РФ. – 1996. – № 16. – Ст. 1909; 1996. – № 23. – Ст. 2811.

указано, что в обоснование удовлетворения исков суды сослались на положения Женевской конвенции об условиях регистрации судов от 07.02.86, тогда как в материалах обоих дел, как отметил Президиум ВАС, нет доказательств принятия Конвенции Правительством СССР или Правительством РФ¹¹. Президиум не устанавливал данный факт, хотя на самом деле Конвенция не вступила в силу, и наша страна подписала, но не ратифицировала ее.

В иных делах применяется договор в отношении лиц или органов государств, не являющихся его участниками. Судебная коллегия по гражданским делам Тюменского областного суда в определениях о признании и исполнении решений судов иностранных государств применила Конвенцию СНГ о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. в одном случае в отношении решения суда Латвии, в другом – Эстонии¹², в то время как обе страны не являются участницами СНГ и Конвенции.

Непременное конституционное условие применения нормативных правовых актов о правах человека – их официальное опубликование, до этого они не могут применяться (ч. 3 ст. 15). В развитие Конституции ст. 30 Федерального закона о международных договорах РФ определяет порядок их опубликования. Тем не менее практика совершенно противоречива. Даже в сходных по предмету исков делах суды разных уровней и разных регионов толкуют и учитывают данное требование не идентично.

Арбитражный суд Тюменской области применил договор до его официального опубликования, аргументируя тем, что названный закон якобы не включает этот момент в число внутригосударственных процедур для вступления договоров в силу¹³. Напротив, Арбитражный суд Ивановской области по идентичному делу отказался принять решение на основе того же договора, исходя из того, что он еще «не был официально опубликован, следовательно, не мог применяться к участникам хозяйственных правоотношений»¹⁴.

Думается, не вполне последовательна в этом вопросе и практика Высшего Арбитражного Суда. По одному делу Президиум ВАС мотивировал свое постановление подробным разъяснением, что международный договор подлежит официальному опубликованию в Собрании законодательства РФ в целях обеспечения соблюдения прав хозяйствующих субъектов. По другому делу он отменил решение суда, постановление апелляции и постановление Федерального арбитражного суда округа, аргументируя свою позицию не опубликованным официально договором¹⁵.

Заметим, Пленум ВАС РФ в постановлении № 8 от 11 июня 1999 г. «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса»¹⁶ создает, очевидно, возможность двусмысленного толкования. С одной стороны, в нем говорится о необходимости и об источниках официального опубликования международных договоров. С другой, дается ссылка на Указ Президента РФ 1993 г. «О порядке опубликования международных договоров Российской Федерации», принятый до Конституции и предусматривающий возможность доведения договоров до всеобщего сведения иными средствами массовой информации и издательствами. Представляется, что в настоящее время указ находится в коллизии с Конституцией и законом. И в силу принципа иерархии ссылки на него неосновательны в целях обоснования возможности использования

¹¹ Вестник ВАС РФ. – 2001. – № 3. Пост. № 4776/00 и № 4777/00.

¹² Определения от 20 августа 1996 г. и от 25 декабря 1997 г. Тюменского областного суда.

¹³ Дело № 70-1954/3-2001 Арбитражного суда Тюменской области.

¹⁴ Дело № 1570/5-к, 2001 Арбитражного суда Ивановской области.

¹⁵ Постановления Президиума ВАС РФ от 15 мая 2002 г. № 1851/02 и от 15 мая 2002 г. № 9079/01.

¹⁶ Вестник ВАС РФ. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (1992–2000). – М., 2001.

договора, находящегося, скажем, в электронных базах данных, но не опубликованного официально.

Не избегает случаев применения неопубликованных договоров Конституционный Суд РФ. В частности, в постановлении по делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса¹⁷ он сослался на Конвенцию по облегчению международного морского судоходства 1965 г., которая не была опубликована.

Наиболее острый вопрос – соблюдение соотношения юридической силы норм международного и российского права при определении применимого права. Ему не всегда уделяется должное внимание. В судебной практике встречаются случаи, когда приоритет применения отдается договору перед законом, введенному в действие актом нижестоящего уровня, чем закон. Так, Военная коллегия Верховного Суда РФ применила Соглашение между государствами-участниками СНГ о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 г. в обоснование отмены решения военного суда округа, принятого на основе закона и соответствующего ему постановления Правительства¹⁸. Соглашение не подлежало ратификации и вступило в силу в день его подписания. Таким образом, Военная коллегия отдала предпочтение нижестоящему по уровню принятия соглашению, что представляется спорным.

Настоятельная необходимость, не раз отмечавшаяся в теории и в практике, – принятие закона о порядке действия и применения в правовой системе РФ международных норм и актов: обычаев, договоров, резолюций и решений международных организаций, решений международных судов. Это в немалой степени способствовало бы согласованию международной и российской правовых систем, обеспечению юридически корректного применения норм международного права как составной части правовой системы России, более полной реализации принципов Конституции.

¹⁷ СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2409.

¹⁸ Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2000. – № 4. – С. 23–24.