

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИИ: НОВЫЙ ПОДХОД К МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ

*М.Л.Мышляева\**

8 сентября 2000г. юбилейная сессия ООН приняла Декларацию тысячелетия<sup>1</sup>, в которой сформулированы задачи, стоящие перед ООН в XXI веке. Члены ООН заявили в Декларации: " о своей решимости укреплять уважение к принципу верховенства права, причем как в международных, так и во внутренних делах"<sup>2</sup> и обеспечить правосудие и верховенство права.

Внедрение принципа верховенства права в жизнь мирового сообщества - одна из главнейших задач, стоящих перед человечеством. Это требует, с одной стороны, принятия государствами комплекса мер на международной арене. С другой стороны, этому процессу будет способствовать более широкое использование международно-правовых норм для регулирования правоотношений внутри страны, ускорение процесса внедрения международного права во внутреннюю жизнь государств, а этот процесс в XXI веке будет нарастать.

Современное международное право, носящее прогрессивный, демократический характер, соответствует интересам России. Оно создает для России более благоприятные условия для защиты ее национальных интересов на международной арене и проведения внутренних реформ. Россия поддержала в ООН провозглашение верховенства права и ведет активную линию для внедрения этого принципа в жизнь международного сообщества.

Наряду с проведением соответствующих акций на международной арене возникает вопрос о том какие мероприятия в этом плане целесообразно осуществить во внутренней жизни нашей страны. Среди таких мер может быть вопрос о повышении роли международного права при разрешении Конституционным Судом РФ дел, находящихся на его рассмотрении.

Для решения этого вопроса необходимо рассмотреть положение и роль международного права в правовой системе РФ, а также компе-

---

\* Мышляева Мария Ленонидовна - аспиранка кафедры международного и конституционного права Московского государственного лингвистического университета.

<sup>1</sup> Декларация тысячелетия ООН. Московский журнал международного права. 2001. № 1

<sup>2</sup> Там же

тенцию Конституционного Суда РФ, в том числе в вопросе о том, как он использует международное право при разрешении дел, находящихся на его рассмотрении.

### ***Положение и роль международного права в правовой системе РФ***

Основополагающей нормой, определяющей место и роль международного права в правовой системе Российской Федерации, является ч.4 ст.15 Конституции РФ 1993 г., в которой указано, что "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора"<sup>3</sup>.

Что касается понятия "правовая система", то, как отмечает И.О. Хлестова, "под правовой системой обычно понимается объективное право, как совокупность юридических норм, юридическая практика и правовая идеология... Иными словами, введение в российскую правовую систему международного права означает, что оно включено во все элементы правовой системы, включая применение права".<sup>4</sup>

Следовательно, нормы международного права, признаваемые Россией и входящие в ее правовую систему, должны применяться российскими органами власти, в том числе судебными, которые уже накопили в этом определенный опыт, что отмечается в целом ряде исследований<sup>5</sup>.

### ***О компетенции Конституционного Суда в использовании им международного права***

Конституционный Суд РФ, являясь органом конституционного контроля, обладает широкими полномочиями в области проверки соответствия нормативных актов Конституции РФ. Его полномочия за-

---

<sup>3</sup> Конституция РФ 1993 г.

<sup>4</sup> Хлестова И.О. "Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституции Российской Федерации". Журнал российского права. 1997. № 12

<sup>5</sup> Тузмухамедов Б. Р. Международное право в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Дипломатический Вестник. 2000г. № 10; Тиунов О.И. О роли международно-правовых форм в формировании правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающегося права каждого на судебную защиту и равенство перед законом и судом // Российский ежегодник международного права. 2000 г. СПб.

креплены в ст. 125 Конституции РФ<sup>6</sup> и ФЗ "О Конституционном Суде РФ"<sup>7</sup>. Компетенция Конституционного Суда при проверки конституционности того или иного внутреннего нормативного акта закреплена в следующих статьях ФКЗ "О Конституционном Суде РФ"<sup>8</sup> :

1. Основанием к рассмотрению дела в Суде является вопрос, соответствует ли закон Конституции РФ (ст. 36 ФКЗ "О Конституционном Суде РФ").

2. Суд в результате рассмотрения дела признает, соответствует или нет закон Конституции РФ (ст. 87 ФКЗ "О Конституционном Суде РФ").

3. Суд прекращает производство, если в ходе заседания установит, что вопрос, разрешаемый оспариваемым законом, не получил разрешения в Конституции РФ (ст. 68 ФКЗ "О Конституционном Суде РФ").

4. Суд принимает постановления и дает заключения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта.... конституционность которой подвергается сомнению в обращении (ст. 74 ФКЗ "О Конституционном Суде РФ").

Из сказанного выше вытекает, что действующее законодательство наделяет Конституционный суд правом разрешать дела только о том, не противоречит ли закон Конституции РФ, но не каким-либо иным правовым актам, в том числе международно-правовым нормам, входящим в правовую систему РФ.

В связи с этим возникает вопрос, для каких целей и в каком объеме использует Конституционный Суд международное право, какова его практика в этой области? Но прежде остановимся на вопросе о том, какое место нормы международного права занимают в иерархии правовых норм РФ.

### ***Соотношение между Конституцией и законом***

В соответствии с ч.1 ст. 15 Конституции, она имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации. Законы и иные акты, принимаемые в России, не должны ей противоречить. Это означает, что Конституция имеет приоритет над законами, более высокий уровень по сравнению с ними, что под-

<sup>6</sup> Конституция РФ 1993 г.

<sup>7</sup> ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21.07.1994 (в ред. От 08.02.2001) Собрание законодательства РФ, 1994. № 13, Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607

<sup>8</sup> Там же.

тверждает Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г.<sup>9</sup>, указавшего, что " конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами". Из изложенного видно, что положения закона не равноценны, не равнозначны в правовом отношении положениям Конституции РФ.

### *Соотношение между Конституцией и международным договором*

Ч.4 ст. 15 Конституции РФ говорит о приоритете международных договоров России, но лишь в отношении законов. При этом сложилось понимание, что речь идет не о всех договорах, а только о договорах, ратифицированных Федеральным Собранием (разъяснения Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995)<sup>10</sup>. Ч.4 ст.15 не говорит о приоритете норм договора над Конституцией РФ. Наоборот, в ней сказано, что если международный договор, не вступивший в силу, не соответствует Конституции РФ, то он не подлежит введению в действие и применению (ч.6 ст. 125). Это подтверждает и ФЗ 1995 г. "О международных договорах"<sup>11</sup>, предусматривающий, что если договор требует изменения Конституции РФ, то его ратификация возможна только после внесения в нее соответствующих изменений (ст. 22). Таким образом, российское законодательство не признает приоритета международного договора РФ над Конституцией, и он может вступить в силу только в случае соответствия Конституции.

Возникает вопрос: о каком приоритете международного договора над законом идет речь в ч. 4. ст. 15 Конституции. Там указано, что "международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено законом то применяются правила международного договора".<sup>12</sup> Следовательно, в случае коллизии между нормами закона и договора должна применяться норма договора, но он не отменяет закон, а устанавливает приоритет нормы договора над нормой закона лишь в сфере применения. Это вытекает и из разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Фе-

<sup>9</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995г. № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" //Российская газета. 28.12.1995.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> ФЗ О международных договорах. // Собрание законодательства РФ. 1995, № 29, Ст. 2757.

<sup>12</sup> Конституция РФ 1993 г.

дерации от 31 октября 1995 г., который дал следующее понимание этого вопроса: "если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора"<sup>13</sup>. Таким образом, речь идет только о правоприменительной практике.

***Вопрос о соотношении между общеприменительными принципами и нормами международного права и Конституцией***

Ч. 4, ст. 15 Конституции предусматривает приоритет общепризнанных принципов и норм международного права даже в отношении закона. Поэтому вопрос о признании их как имеющими приоритет над Конституцией или равноценными ей отпадает.

Таким образом, если суммировать изложенные выше нормы российского законодательства, то можно сделать вывод, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, хотя являются частью ее правовой системы, но в правовом отношении не равнозначны, не равноценны Конституции РФ. Она имеет приоритет над нормами международного права. В случае коллизии между нормой закона и нормой договора, договор имеет приоритет, но только в сфере применения. Конституция РФ не предоставляет общепризнанным принципам и нормам международного права приоритет в отношении законов, как это предусмотрено в отношении договора в случае расхождения его нормы с нормой закона.

Данное положение соответствует международной практике, уровню развития соотношения между нормами внутреннего и международного права. Конституции практически всех стран мира, кроме Бельгии, Нидерландов и Люксембурга имеют приоритет над нормами международного права. Что касается соотношения с другими нормами внутреннего права то здесь имеются различия. Законодательства многих стран (Франция, Испания, Швейцария, Португалия, Греция, Болгария, Кипр, Хорватия, Словения) признают приоритет их международных договоров над нормами внутреннего права, что подробно рассмотрено в исследовании, проведенном комиссией Совета Европы в 1994 году.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995г. № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" //Российская газета. 28.12.1995.

<sup>14</sup> Экономидес К. Взаимоотношение между международным правом и внутренним законодательством. 1994.

## *Отношение Конституционного Суда России к нормам международного права*

Одной из задач Конституционного Суда является толкование Конституции. Международная практика показывает, что в результате рассмотрения конкретных дел, интерпретируя те или иные правовые нормы, судебные и другие органы дают им то или иное толкование, развивают право. В свете этого опыта интересно проследить, как Конституционный Суд применяет нормы международного права в своей практике. Обратимся в связи с этим к проведенному Г.М. Даниленко исследованию постановлений Конституционного Суда России, принятых в 1992-1993 гг. Отметив, что в ряде своих постановлений Суд прямо ссылается на международное право, Г.М. Даниленко делает следующий вывод: "Суд, обосновывая свои решения, использовал международное право лишь в качестве дополнительного аргумента, который ни в одном из рассматриваемых дел не имел решающего значения."<sup>15</sup>

Действительно, анализ постановлений Суда, показывает, что он использовал международно-правовые нормы для более четкого уяснения смысла тех или иных положений Конституции РФ, для их толкования в свете международного права. Так, в Постановлении от 13 марта 1992 г. Суд, рассматривая Декларацию Татарстана о государственном суверенитете, использовал различные международно-правовые документы для уточнения понятия суверенитета с точки зрения международного права.<sup>16</sup> В Постановлении от 4 апреля 1996г. Суд при рассмотрении вопроса о соответствии Конституции РФ нормативных актов, устанавливающих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное местожительство в Москву и некоторые другие районы Российской Федерации, использовал статьи Международного пакта о гражданских и политических правах 1966г. для подтверждения права граждан на свободу передвижения.<sup>17</sup> В Постановлении от 12 мая 1998 г. Суд, говоря о возможности ограничения права частной собственности и свободы предпринимательской деятельности отметил "....данное конституционное положение (имелась ввиду норма Конституции Российской Федерации) корреспондирует нормам международного права."<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // Государство и право. 1995, № 11.

<sup>16</sup> Конституционный суд Российской Федерации. Постановления и определения, 1992-1996. М., 1997. С. 532

<sup>17</sup> Там же. С. 423, 424.

Правда имеются случаи, когда в Постановлениях Конституционного Суда содержались иные формулировки. Так, в постановлении от 23 июня 1992 года Суд признал противоречащей Конституции правоприменительную практику, связанную с ограничением прав и свобод граждан, указав, что "эта практика находится в противоречии с общепризнанными международными стандартами и нормами, относящимися к правам человека".<sup>19</sup> В Постановлении от 4 февраля 1992 года, Суд признав положения п.1 Ст. 33 КЗОТ противоречащими Конституции, отметил тот факт, что этот пункт противоречит также Международному пакту 1966 года об экономических, социальных и культурных правах, а также... "обязательствам, принятым государствами, подписавшими Конвенцию МОТ № 111 1958 г. относительно дискриминации в области труда и занятий".<sup>20</sup> Данные формулировки, хотя, в принципе не меняют вспомогательной роли норм международного права при рассмотрении дел в Конституционном Суде, тем не менее говорят о развитии практики по использованию норм международного права для иных целей, чем уяснение значения норм Конституции.

Еще одним шагом, показывающим возрастание роли международного права в деятельности Конституционного Суда, является обращение в суд с просьбой рассмотреть вопрос о соответствии Конституции внутренних нормативных актов, на том основании, что они противоречат нормам международного права. Примером является обращение группы депутатов Государственной Думы в Конституционный Суд относительно нормативных актов, изданных в связи с военными действиями в Чечне. Запрос содержал просьбу проверить соответствие этих актов Конституции и "международным актам, в частности, Дополнительному Протоколу и Женевским Конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера..<sup>21</sup> Суд при рассмотрении этого дела затрагивал лишь вопрос о том, применялся ли Протокол в ходе вооруженного конфликта в Чечне и были ли внесены изменения в российское законодательство в связи с ратификацией этого Протокола. Проверку соответствия оспариваемых актов междуна-

<sup>18</sup> Там же. С. 226

<sup>19</sup> Там же. С. 202

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Хлестов О.Н. О судьбе культурных ценностей, перемещенных в ходе Второй мировой войны (международно-правовые аспекты) // Журнал российского права. 1999. № 11. С. 70

родному праву и упомянутому протоколу Суд не проводил. Тем не менее, постановка в обращении вопроса о признании закона неконституционным в силу его противоречия нормам действующего международного права и принятие такого обращения к рассмотрению Конституционным судом является новой в его практике.

***Особо следует остановиться на деле  
о культурных ценностях***

5 февраля 1997 года Государственная Дума приняла Закон "О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации"<sup>22</sup> Сразу же после принятия этого закона возникли противоречия между Президентом РФ и Парламентом, завершившиеся рассмотрением спора в Конституционном Суде, который Постановлением от 20 июля 1999 г. положил конец этому спору. Рассмотрение дела вызвало большой интерес в различных кругах нашего общества. Причиной того являются не только фактическое основание спора, но и прецедент, который в свете усиления влияния международного права на общественную жизнь является чрезвычайно важным.

Президент, направляя запрос в Конституционный Суд, оспаривая конституционность отдельных положений Закона о культурных ценностях, утверждал, что они "нарушают целый ряд общепризнанных принципов и норм международного права, многие основополагающие акты ЮНЕСКО и Совета Европы по вопросам международного сотрудничества, в том числе Конвенцию о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г., Гаагские конвенции 1899 и 1907 г.г.; Вашингтонский пакт 1935 г., Европейскую культурную конвенцию 1954г, Заключение Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1996 г. и другие акты". Обобщая все это, в запросе был сделан вывод: "Таким образом, статьи 5-10 и 18 Федерального закона противоречат части 4 статьи 15 Конституции РФ, согласно которой нормы федеральных законов не должны противоречить общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам . Российской Федерации, являющимися составной частью ее правовой системы". В данном случае Конститу-

---

<sup>22</sup> ФЗ "О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ" // Собрание законодательства РФ. 2000. № 22. Ст. 2259.

ционный Суд встретился с совершенно новым подходом к вопросу о применении норм международного права, так как неконституционность положений закона обосновывалась тем, что они противоречат международным обязательствам России и международному праву. Интерес представляет решение Суда по этому делу. В своем Постановлении от 20 июня 1999 г. Суд признал, что положения оспариваемого Президентом закона "в части, относящейся к перемещенным культурным ценностям, являющимися собственностью бывших неприятельских государств (речь идет о Германии и ее союзниках во Второй мировой войне - Авт.) признаются соответствующими Конституции РФ"<sup>23</sup>.

Признание Судом указанных положений Закона как соответствующих Конституции основывались на том, что вывоз германских культурных ценностей и ценностей ее союзников в СССР был осуществлен в итоге Второй мировой войны на основании и в соответствии с нормами международного права и международными договорами, действовавшими в отношении указанных государств. "В силу этих норм, - гласит Постановление, Германия, Болгария, Венгрия, Италия, Румыния и Финляндия утратили право собственности на те принадлежавшие им культурные ценности, которые были правомерно изъяты и перемещены с их территории на территории СССР" и положения Закона, объявляющие эти ценности достоянием России соответствуют Конституции РФ<sup>24</sup> (п.4 Постановления) Таким образом, отмечает О.Н. Хлестов, Суд "сделал новый шаг в применении норм международного права по сравнению с предыдущей практикой, что является положительным развитием деятельности Конституционного Суда".<sup>25</sup>

В свете возрастающей роли международного права в международных и внутренних делах, учитывая роль этого права для России, было бы целесообразно выработать новый подход к более широкому применению Конституционным Судом международного права.

О чем может идти речь?

Как отмечалось выше, Суд рассматривая внутренний нормативный акт, сравнивает его только с Конституцией, используя нормы

<sup>23</sup> Российская газета. 10.08.1999.

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности федерального закона от 15 апреля 1998 г. "О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ" // Российская газета. 10.08.1999.

<sup>25</sup> Хлестов О.Н. Цит. Соч. С.79

международного права в качестве вспомогательных, лишь для уяснения, уточнения конституционных норм. Было бы целесообразно, чтобы Суд не только использовал международно-правовые нормы в указанных выше целях, но и сравнивал оспариваемые акты с нормами международного права, которые Россия признает для себя обязательными. В случае несоответствия внутреннего акта таким нормам международного права, Суд имел бы право признать этот акт неконституционным.

Аргументы в пользу такого подхода следующие:

1. Приравнивание международно-правовых норм к Конституции для сравнения с ними внутренних нормативных актов будет способствовать более четкому, скрупулезному выполнению Россией ее международных обязательств, предотвращению издания актов, противоречащих таким обязательствам. А это будет вести к повышению доверия к нашей стране, что выгодно во многих отношениях и в том числе в экономической сфере, например, для привлечения иностранных инвестиций. К тому же, Россия является участником ряда европейских конвенций, предусматривающих возможность обращения в Стасбургский Суд по поводу нарушения прав человека. Рассмотрение таких обращений в Суде может вести к принятию решений, требующих изменений национального законодательства. Так, например, Суд, рассматривающий в 1985 г. дело "О прослушивании телефонных разговоров", постановил, что норма национального английского закона (королевская прерогатива) не соответствует норме действующего международного права (Европейской конвенции по правам человека, ст.8), и поэтому подлежит изменению.<sup>26</sup> На основании и в соответствии с решением Страсбургского Суда этот закон был изменен и в связи с этим в 1985 году Британский Парламент принял новый "Акт о прослушивании"<sup>27</sup>. Таким образом, исходя из норм международного права, которое является частью правовой системы того или иного государства, Суд может изменять внутреннее законодательство в силу несоответствия отдельных его положений нормам международного договора.

Рассмотрение Конституционным Судом РФ вопроса о соответствии внутреннего акта международно-правовым нормам является до-

---

<sup>26</sup> Обзор работы D.Murgio и статьи Larence Lustgarten. Telephone Tapping in Great Britain - the Legal Structure.

<sup>27</sup> Там же.

полнительной гарантией для предотвращения принятия законов, противоречащих международным обязательствам России, которые могут отменены Страсбургским Судом, что естественно не говорит в пользу такой державы.

Можно отметить еще один аспект. Предоставление Конституционному Суду права признавать неконституционными внутренние акты в случае их противоречия нормам международного права, повышая роль этого права в регулировании правоотношений внутри страны, шло бы в русле усилий по его более эффективному применению в международных отношениях, к признанию примата международного права, за что выступает Россия.

2. В Конституции РФ записано, что Россия является демократическим правовым государством. Это скорее не реальная действительность, а то, к чему стремится Россия. Учитывая, что международное право является прогрессивным и демократическим, сравнение с его нормами издаваемых в России внутренних актов будет способствовать совершенствованию законотворчества в России, ускорять процесс демократизации в нашей стране, упрочения в ней правопорядка и законности.

3. Конституционный Суд играет особую роль в системе органов государственной власти РФ. Он осуществляет конституционный контроль, обеспечивая соблюдение Конституции; его решения обязательны для всех органов государственной власти, местного самоуправления, юридических и физических лиц. Расширение его прав, повышение его роли в жизни российского государства имеет положительное значение. Расширение прав Конституционного Суда в отношении более широкого использования международного права шло бы в направлении повышения роли Суда. Это соответствовало бы и международной практике признания за национальными Судами широких прав по применению международного права. Так, например Конституционный суд Германии имеет право определять, является ли норма международного права составной частью федерального права Германии и порождает ли она непосредственно права и обязанности для отдельных лиц (п.3 ст 110 Основного Закона ФРГ от 23 мая 1949 г. с поправками).

4. Как отмечалось, международное право является составной частью правовой системы России и сама жизнь подталкивает судебную власть РФ к применению норм международного права. В судах общей юрисдикции это стало обычной практикой. Тиунов О.И., от-

мечает, "одним из базовых положений в уже сформировавшейся правовой позиции Конституционного Суда является положение о том, что суд общей юрисдикции в конкретном деле должен применить международный договор Российской Федерации в случае противоречия ему закона."<sup>28</sup> Таким образом признание приоритета ратифицированных международных договоров РФ над ее законами уже является судебной практикой в РФ. Предоставление Конституционному Суду права признавать внутренние акты неконституционными в случае их противоречия международному праву будет создавать благоприятную обстановку для использования международного права в судах общей юрисдикции и более эффективному применению ими международно-правовых норм. Все это может явиться элементом проводимой реформы судебной системы России и положительно отразиться на ее функционировании.

Однако нельзя не учитывать, что более широкое применение Конституционным Судом международного права может создать немало сложных проблем и должно осуществляться с большой осторожностью. Конституционный Суд был создан недавно и только наращивает необходимый потенциал. В этих условиях необходимо найти такое решение, которое позволило бы Конституционному Суду, сравнивая закон с международно-правовыми нормами для определения его конституционности, проводить бы эту работу с меньшим риском, постепенно осваивая такую практику.

Прежде всего возникает вопрос, с какими нормами международного права сравнивать внутренний акт?

1. Как уже отмечалось выше, согласно ч.4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права, хотя и входят в правовую систему РФ, но не имеют приоритета даже в отношении законов России. Попытки интерпретировать ч.4 ст. 15 Конституции, как якобы устанавливающий приоритет общепризнанных принципов и норм над Конституцией необоснованны: это положение не отменяет указанного выше правила, изложенного в ч.4, ст. 15.

Содержание международно-правовых принципов раскрыто в ряде международных актов, например, в Декларации ООН 1970 г о принципах международного права, в Хельсинских документах 1975 года. Тем не менее понимание и толкование этих принципов не всегда однозначно. Тоже самое можно сказать и об обычных нормах международного

---

<sup>28</sup> Тиунов О.И. Цит. соч.

права. Поэтому вводить сравнение внутреннего акта с общепризнанными принципами и нормами международного права нецелесообразно.

2. Что касается международных договоров России, то они, согласно ч. 4. ст. 15. Конституции, имеют приоритет над внутренними нормами РФ. Однако и здесь следует также проявить исключительно взвешенный и осторожный подход.

О каких договорах России может идти речь?

Один аспект. Как уже отмечалось выше, международный договор имеет приоритет над законом. Договор может быть ратифицирован лишь в том случае, если он не противоречит Конституции РФ и, следовательно, все ратифицированные договоры соответствуют Конституции. Поэтому Конституционный Суд мог бы сравнивать внутренний нормативный акт для признания его соответствующим или несоответствующим Конституции только с ратифицированными международными договорами РФ, рассматривая их в этих целях, как равнозначные Конституции.

О каких ратифицированных международных договорах может идти речь? Россия является участником многосторонних и двусторонних договоров. По-видимому, сравнение закона для решения вопроса о его неконституционности, можно было бы начать со сравнения с универсальными многосторонними договорами, в которых участвует Россия с учетом тех оговорок, которые Россия сделала к ним. В дальнейшем эту практику можно было бы распространить и на региональные договоры. Россия входит в ОБСЕ и СНГ. Заключенные в рамках этих организаций многосторонние региональные договоры, особенно о защите прав и свобод человека, имеют важное значение. Сравнение внутренних нормативных актов с региональными договорами о правах человека, заключенными в рамках ОБСЕ, может благотворно сказаться на правовом положении граждан России. Сравнение внутренних актов с аналогичными договорами, заключенными в рамках СНГ, может создавать благоприятные условия для защиты прав наших соотечественников в странах СНГ, особенно если указанная практика Конституционного Суда РФ является примером для внешних судебных учреждений этих стран.

Еще один аспект, с какими универсальными и региональными договорами было бы целесообразно сравнивать внутренние нормативные акты?

На октябрь 2000 г. у Генерального секретаря ООН было депонировано 517 многосторонних договоров, сотни многосторонних договоров заключено в рамках специальных учреждений ООН, ОБСЕ и СНГ. Они охватывают самые различные сферы отношений, начиная от морского

дна до космоса. Использование всех этих многосторонних договоров может создать самые различные трудности в том числе и технические. Поэтому начинать надо со сравнения внутренних актов с многосторонними универсальными договорами, разработанными в рамках ООН и ее специализированными учреждениями, а также с региональными договорами, заключенными в рамках ОБСЕ СНГ, которые касаются прав и свобод человека. К этим договорам можно было бы добавить договоры о правах человека, разработанные в западноевропейских организациях - (Совет Европы Западноевропейский Союз), поскольку Россия заинтересована в развитии отношений с этими странами и ведет линию на укрепление связей с ними, само собой разумеется, что сравнение внутренних актов может осуществляться только с теми многосторонними договорами, участником которых является Россия, и с учетом оговорок, сделанных ею к этим договорам. Количество таких договоров, по сравнению со всеми универсальными и региональными многосторонними договорами не столь велико и может быть порядка 100 (с некоторыми колебаниями). Сравнение внутренних актов с договорами по правам человека являлось бы дополнительным фактором в решении стоящей перед российским государством первоочередной задачей - обеспечить защиту прав и свобод граждан РФ, не допустить отклонения в законодательстве России от международных стандартов, содержащихся в договорах, участником которых является РФ. Установление правила, по которому Конституционный Суд имел бы право сравнивать внутренние акты с договорами, регулирующими отношения лишь в одной сфере - о правах человека, а не во всех сферах, вписывается в рамки законодательной практики России. Так, например, 12 апреля 1992 г. в действующую тогда Конституцию РСФСР 1978 г. была внесена поправка (ст.32), в которой указывалось, что общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущества перед законами России и непосредственно порождают права и обязанности ее граждан. Для того, чтобы Конституционный Суд мог осуществить такой новый подход, сравнивая нормативные акты с указанными выше международными договорами о правах и свободах человека при рассмотрении вопроса о неконституционности этих актов, необходимо внести соответствующие дополнения в Федеральный Конституционный закон "О Конституционном Суде" 1994г. Характер этих дополнений мог бы отражать изложенные выше соображения об использовании судом только договоров о правах человека или более широкий подход к международному праву. Это можно было определить после дополнительного изучения и обсуждения этого вопроса.