

Международное и внутри- государственное право

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И РОССИЙСКОЕ ПРАВО: ИХ СООТНОШЕНИЕ

Б.Л. Зименко*

Как известно, в отношении договорных норм международного права Конституция РФ предусмотрела следующее правило: “если международным договором российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора”. Однако, включив общепризнанные нормы международного права в правовую систему России, Конституция РФ, как и иные законодательные акты, умалчивает о соотношении этих норм и внутригосударственных нормативных актов.¹

Необходимо отметить, что законодательство и практика иностранных государств неоднозначны по вопросу о соотношении внутригосударственного права и общепризнанных принципов и норм международного права.

Согласно ст. 25 Конституции ФРГ 1949 года “общепризнанные нормы международного права являются составной частью права Федерации. Они имеют преимущество перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории”.² Единообразное обеспечение применения норм международного права в государстве возложено на Конституционный Суд ФРГ. В силу ст. 100 Конституции ФРГ “если в юридическом споре возникает сомнение, является ли норма международного права составной частью федерального права и порождает ли она непосредственно права и обязанности для индивида, суд должен получить решение федерального конституционного суда”. Как показывает судебная практика, Суд не только констатирует наличие той или иной нормы общего международного права, но и ее отсутствие. В одном из дел Федеральный конституционный суд, изучая вопрос о возможности привлечения к уголовной ответственности посла, представлявшего интересы своего государства в

* Кандидат юридических наук, адвокат Московской городской коллегии адвокатов.

ГДР, пришел к выводу, что “в общем международном праве отсутствует какая-либо норма, предусматривающая обеспечение дипломатического иммунитета на территории третьих государств”.³

Конституция Швейцарской Конфедерации 1874 года прямо не предусматривает положения, касающегося соотношения нормы общего международного права и национального законодательства. Однако судебная практика следует правилу, согласно которому обычное международное право действует в стране непосредственно. Военный трибунал Швейцарии, рассматривая вопрос о привлечении к уголовной ответственности лица, обвиняемого в нарушении правил и обычаев войны на территории бывшей Югославии, отметил, что “согласно общему и договорному международному праву военный конфликт на территории бывшей Югославии носил международный характер”.⁴ По своему статусу нормы общего международного права приравниваются к договорным нормам, которые по своей юридической силе равны закону. В случае наличия коллизии между нормой международного права и нормой внутригосударственного права, суд исходит из следующих принципов: “закон последующий отменяет закон предыдущий”, “специальный закон отменяет закон общий”.

Судебная практика США, связанная с применением норм международного права, свидетельствует, что обычно-правовые нормы занимают одно из последних мест в нормативной иерархии. В решении Верховного суда США по делу о пакетботе “Гавана” было отмечено, что “международное право является частью нашего права и должно определяться и применяться судами, обладающими соответствующей юрисдикцией, каждый раз, когда связанные с ним вопросы права должным образом представлены на его рассмотрение. В этих делах, если нет договора, и нет регулирующего акта исполнительной власти или судебного решения, то можно обращаться к обычаям и обыкновениям цивилизованных стран”.⁵ Таким образом, в случае возникновения коллизии между общей нормой международного права и каким-либо внутригосударственным нормативным актом, суд применит норму, содержащуюся в таком акте. В опубликованной судебной практике за 1996—1998 годы нет ни одного дела, в котором бы суд США сослался на норму международного обычного права.⁶

Конституция Японии 1947 года предусматривает, что “настоящая Конституция является Верховным законом страны, и никакие законы, указы, рескрипты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законной силы. Заключенные Японией договоры и установленные нормы международного права должны добросовестно соблюдаться”.⁷ Судебная практика свидетельствует, что общие нормы международного права пользуются приоритетом в применении перед нормами национального законодательства. Районный суд Японии, оценивая соответствие международного соглашения с Южной Кореей, регулирующего вопросы рыболовства, имплементирующему данное соглашение законодательству, подчеркнул, что “обычное международное право всегда имеет приоритет перед внутренним законодательством, независимо от того, когда норма международного права возникла”.⁸

Таким образом, законодательство и судебная практика большинства государств при возникновении коллизии между нормой общего международного права и законом отдают предпочтение в применении обычно-правовой норме.

Конституция РФ, включив общепризнанные нормы международного права в правовую систему России, не определила их юридическую силу. В российской юридической литературе высказываются неоднозначные мнения по вопросу о соотношении национального законодательства и общего международного права.⁹

Г.М. Даниленко пишет, что “общепризнанные нормы международного права не обладают приоритетом по отношению к внутригосударственным правовым актам”.¹⁰ Профессор Л.А. Окуньков в Комментарий к Конституции РФ подчеркивает, что “в случае расхождения закона и иного нормативного акта с международным договором, в котором участвует Российская Федерация, или с общепризнанными принципами и нормами международного права, применяются правила, установленные этими нормами и договором”.¹¹ Профессор О.Н. Хлестов отмечает, что благодаря п. 4 ст. 15 Конституции РФ “Россия практически признала примат международного права над внутренним законодательством”.¹²

Судья Конституционного суда РФ, доктор юридических наук, профессор О.И. Тиунов указывает, что “общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры России имеют преимущество перед национальными законами в случае противоречия международным нормам и законам государства”.¹³ В обоснование своей позиции О.И. Тиунов упоминает правила Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которым “участник не может ссылаться на положения своего *внутреннего права* (выд. автор.) в качестве оправдания для невыполнения им договора”. Конституция в большинстве государств является частью внутреннего права страны и, таким образом, следуя позиции О.И. Тиунова можно утверждать, что в случае противоречия между Конституцией РФ и нормой общего международного права приоритет в правоприменении должен быть отдан соответствующей общей норме международного права. Каково же соотношение Конституции РФ и общего международного права?

Известно, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Часть 2 п. 1 ст. 15 Конституции РФ предусматривает, что “законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации не должны противоречить Конституции РФ”. Буквальное толкование данного положения может нас привести к выводу, что конституционные нормы имеют приоритет исключительно над внутригосударственными актами, принятыми Российской Федерацией в процессе правотворчества, и не обладают верховенством над общепризнанными нормами международного права и международными договорами РФ. Однако, как справедливо отмечается в Комментарий к Конституции РФ, “указанное положение (ч. 2, п. 1, ст. 15) лишь *конкретизирует* (выд. автор.) довод о высшей юридической силе Конституции РФ”.¹⁴ Иными словами, высшая юридическая сила Конституции РФ распространяется не только

на все внутригосударственные нормативные акты, включая законы, но и на нормы общего и договорного международного права, ставшие частью правовой системы России.

Таким образом, Конституция РФ *в рамках правовой системы России* обладает высшей юридической силой по отношению ко всем внутригосударственным нормативным актам и нормам, предусмотренным общим международным правом.

Проф. И.И. Лукашук наделяет "особым статусом" общепризнанные нормы международного права, касающиеся прав человека. Указанная специфика, с точки зрения И.И. Лукашука, обуславливается: а) непосредственным действием прав и свобод человека; б) права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, обеспечиваются правосудием. Как отмечается автором, связанные с правами и свободами человека "общепризнанные принципы и нормы международного права обладают по крайней мере не меньшей силой, чем нормы Конституции РФ".¹⁵ Следовательно, И.И. Лукашук приравнивает по юридической силе нормы общего права, касающиеся прав и свобод человека, и конституционные нормы. Представляется, что с указанной позицией нельзя полностью согласиться по следующим основаниям.

Первое. Как было выше отмечено, пункт 1 ст. 15 Конституции РФ, закрепляющий за положениями Конституции высшую юридическую силу, находится в Главе I Конституции, именуемой "Основы конституционного строя". Согласно п. 3 ст. 55 Конституции РФ "права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты *Основ конституционного строя* (выд. автор.)". Таким образом, буквальное и логическое толкование соответствующих норм Конституции РФ позволяет нам прийти к выводу, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, даже если их нормативное содержание определяется общепризнанными принципами и нормами международного права. Уже в силу этого положения общепризнанные нормы международного права, регулирующие права человека, не могут обладать особым статусом в сравнении с иными общепризнанными нормами и принципами международного права и иметь юридическую силу не меньшую, чем Конституция.

Второе. Применение общепризнанных норм международного права не должно осуществляться в отрыве от международной нормативной системы. Общие нормы о правах человека являются одной из разновидностей общепризнанных норм международного права. Существуют как императивные общепризнанные нормы, так и общие нормы, не обладающие таким свойством. Из Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, 1970 года вытекает, что "при толковании и применении изложенные выше принципы являются взаимосвязанными и *каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов*".

Таким образом, согласно общему международному праву недопустимо применение какого-либо принципа международного права, если такими действиями нарушаются другие принципы международного права. Группа государств, входящих в НАТО, начав проведение воздушных бомбардировок территории Федеративной Республики Югославия с целью защиты общепризнанного принципа международного права, связанного с всеобщим уважением прав человека, нарушила целый ряд иных общепризнанных принципов международного права, носящих императивный характер: суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, мирного разрешения споров, территориальной целостности и др. Государство при осуществлении своей деятельности не должно отдавать приоритет какому-либо одному общепризнанному принципу в ущерб остальным.

Как следует из п. 4 ст. 15 Конституции РФ, *все* (выд. автор.) общепризнанные принципы и нормы международного права действуют на территории Российской Федерации непосредственно и являются обязательными для всех государственных и муниципальных органов, включая суды.¹⁶ Смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной, судебной власти должны определяться и регулироваться не только общепризнанными нормами, регулирующими права и свободы человека, но и иными общими нормами международного права, включая императивные. Данная позиция полностью соответствует современному международному праву и подтверждается судебной практикой в Российской Федерации.

Согласно Постановлению Конституционного суда РФ от 31 июля 1995 года “государство в своей деятельности должно руководствоваться не только нормами, предусматривающими права и свободы человека, но и общепризнанными принципами такими, как территориальной целостности, добросовестного исполнения международно-правовых обязательств”.¹⁷

Следовательно, в рамках правовой системы России общепризнанные принципы и нормы о правах и свободах человека должны обладать равным статусом с иными общепризнанными принципами и нормами международного права. В случае возникновения коллизии между конституционными положениями и указанными общими нормами международного права, суд согласно Конституции РФ должен отдать приоритет в применении правилам, закрепленным в Конституции. Однако, чтобы избежать появления возможных коллизий такого рода, суду было бы желательно в своей деятельности следовать доктрине “дружественного отношения к международному праву”, широко признанной в судебной практике государств. В силу указанной концепции при толковании и сопоставлении норм международного и внутригосударственного права суд исходит из того, что законодатель не намерен был нарушать международно-правовую норму.¹⁸

Какие принципы соотношения общих норм международного права и закона должны приниматься во внимание правоохрнительными органами Российской Федерации?

Как вытекает из ст. 38 Статута Международного Суда, международ-

ной практики, основ функционирования международной нормативной системы, обычная норма и договорная норма международного права обладают равной юридической силой, равным правовым статусом.¹⁹ Это означает, что договорная норма может отменить обычную норму, а последняя имеет возможность изменить или прекратить действие соответствующей договорной нормы международного права.²⁰

Учитывая это обстоятельство, можно предположить, что органы государственной власти Российской Федерации при применении норм международного права должны исходить из того, что общепризнанные нормы и принципы международного права обладают таким же юридическим статусом в рамках правовой системы России, как и договорные нормы.²¹ В случае, если общепризнанная норма будет иметь меньшую юридическую силу, чем закон, то это может привести к нарушению Российской Федерацией своих международных обязательств. К примеру, государство принимает закон, положения которого полностью соответствуют международному договору. Однако впоследствии общепризнанная норма международного права отменяет договорную норму. Если общая международно-правовая норма, став частью правовой системы России согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ, имеет меньшую силу, чем закон, то суды будут вынуждены руководствоваться нормой закона, что не сможет не привести к нарушению Россией своих международно-правовых обязательств, нашедших свое закрепление в общепризнанной норме международного права.

Можно предположить, что норма общего международного права могла бы иметь равную юридическую силу с законом. Однако и в этой ситуации не исключается возможность нарушения государством своих международно-правовых обязательств, так как суды при наличии коллизии между этой нормой и законом будут руководствоваться общими принципами права: закон последующий отменяет закон предыдущий и/или специальный закон отменяет общий закон.

Поэтому, принимая во внимание вышесказанное, государственные и муниципальные органы, включая суды, в своей деятельности должны исходить из того, что нормы общего международного права обладают равным статусом и силой с договорными нормами. В случае возникновения коллизии между общепризнанной нормой и правилом, предусмотренным в законе, приоритет в применении должен быть отдан общепризнанной норме международного права. Представляется, что такое понимание места общепризнанных принципов и норм международного права в правовой системе России не нарушит основ функционирования международной нормативной системы.

¹ Под *общепризнанными принципами и нормами международного права* автор понимает общеобязательные правила поведения, признаваемые большинством государств, основным источником которых являются международные обычаи.

² Конституции государств Европейского Союза. — М., 1999, с. 189.

³ American Journal of International Law, 1998, № 1, Vol. 92, p. 74, S. v. Berlin Court of Appeal.

⁴ American Journal of International Law, 1998, № 1, Vol. 92, p. 78—80.

⁵ Цит., Лукашук И.И. Применение норм международного права в судах государств, 1993, с. 141.

⁶ См., к примеру, American journal of International Law, International Legal Materials 1996—1998.

⁷ Современные зарубежные конституции, с. 283.

⁸ American Journal of International Law, 1998, № 2, Vol. 92, p. 303, Japan v. Kim Sun-Ki.

⁹ Автор понимает под *общим международным правом* совокупность общепризнанных принципов и норм международного права, источником которых является международный обычай.

¹⁰ Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного суда Российской Федерации. Государство и право, 1995, № 11, с. 123.

¹¹ Комментарий к Конституции РФ под ред. проф. Окунькова Л.А. — М., Бек, 1996.

¹² Хлестов О.Н. Международное право и Российская Федерация. — Московский журнал международного права, 1994, № 4, с. 55.

¹³ Тиунов О.И. Конституционный суд Российской Федерации и международное право. — Российский ежегодник международного права, 1995, с. 181.

¹⁴ Комментарий к Конституции РФ под ред. акад. Б.Н. Топорнина, с. 112.

¹⁵ Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. — М., Спарк, 1997, с. 39.

¹⁶ Теория международного права распространяет доктрину несамоисполнимых норм исключительно на договорные нормы международного права. Для реализации общепризнанных принципов и норм международного права не требуется издания каких-либо конкретизирующих внутригосударственных нормативных актов. Более того, как следует из положений Конституции РФ, иных источников Российского права общие нормы международного права не подлежат специальной инкорпорации. Общепризнанные нормы международного права должны применяться благодаря конституционной отсылке, а не специальным инкорпорационным национально-правовым актам.

¹⁷ Собрание законодательства РФ, 1995, № 33, ст. 3424.

¹⁸ Подробнее см.: Лукашук И.И. Применение норм международного права в судах государств. — С.-П., 1993, с. 145. В силу п. 1 ст. 17 Конституции РФ “в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и (выд. автор.) в соответствии с настоящей Конституцией”. Признание и гарантия прав человека должны осуществляться не только согласно нормам международного права, но и в соответствии с положениями Конституции РФ. В свою очередь, Конституция, фиксируя основы действия международного права в рамках правовой системы России, ясно и определенно признает высшую юридическую силу исключительно за конституционными нормами.

¹⁹ Автор принимает во внимание особый статус императивных норм международного права.

²⁰ Подробнее см.: Даниленко Г.М. Обычай в современном международном праве, 1988; Лукашук И.И. Нормы международного права. — М., Спарк, 1997. с. 278—285.

²¹ Как известно, законодательство и судебная практика многих стран (Швейцария, Австрия, Япония, Германия и др.) следуют той позиции, что нормы общего и договорного международного права обладают равным юридическим статусом в рамках внутригосударственной нормативной системы.

Статья поступила в редакцию в январе 2000 г.