

Международное и внутригосударственное право

СОГЛАСОВАННОСТЬ И КОЛЛИЗИИ НОРМ

Ю.А.Тихомиров *

В мировом сообществе растет удельный вес общих дел¹. Поэтому в процессе взаимодействия правовых систем мирового сообщества и национальных государств важен механизм их согласованного развития. Без этого неизбежны «разрывы» единых правовых нитей и юридические коллизии, противоборство интересов. Ослабляется сотрудничество государств — не удастся глубоко понять новые грани соотношения международного и внутреннего права и особенно таких первичных клеток, как их правовые нормы.

Как известно, национальная правовая система включает в себя не только цели и принципы правотворчества, но и строгую иерархию правовых актов во главе с Конституцией², разнообразные виды правовых норм³. Внутрисистемные зависимости и связи предполагают четкие правотворческие и правоприменительные действия, хотя на практике возникает много противоречий. Все это нужно хорошо знать международникам-ученым, политикам, дипломатам и коммерсантам.

Международное право — сложная система с присущими ей разновидностями источников: общепризнанные принципы, декларации, уставы, конвенции, пакты, международные договоры и т.д.⁴ Нормы международного права отличаются более высокой мерой «нормативной обобщенности», одним элементом (депозицией), реже — гипотезой и диспозицией, мягкой иерархичностью⁵.

Для соотношения норм внутригосударственного и международного права⁶ важнейшим является пункт 4 статьи 15 Конституции России, в котором есть три положения.

Первое — установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

* Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения, доктор юридических наук, профессор.

Второе — введен такой признак одобрения международных документов российским государством, как «общепризнанные», лишь те, с которыми согласно государство и обязательства по которым оно берет на себя добровольно.

Третье — закреплен принцип приоритета международного договора, правила которого применяются, если в законе содержатся другие правила.

Обратим здесь внимание на два аспекта, а именно приоритет международных норм «до» и «в момент» включения в правовую систему и признание верховенства Конституции, когда они уже стали составной частью правовой системы. В противном случае последняя рискует потерять органический внутренний стержень.

Отметим и влияние внутреннего права и его норм на международное право. Оно дифференцируется на отрасли не без воздействия отраслевой структуры национальных правовых систем. Сближаются предметы правового регулирования, соответствующие источники права. Внутреннее право обеспечивает, защищает и иницирует нормы международного права.

Рассмотрим теперь подробнее сочетание разных видов норм международного и внутреннего права.

В итоговом документе Венской встречи представителей государств—участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе можно выделить несколько правовых способов влияния на национальное государственно-правовое развитие. Они различаются по характеру и степени воздействия, по возможной реакции государств, по сфере. Это:

а) подтверждение приверженности всем десяти принципам, изложенным в Заключительном акте Декларации принципов и уважения права друг друга свободно выбирать и развивать свои политические и иные системы, устанавливать свои законы и административные правила в соответствии с обязательными по международному праву положениями Декларации принципов;

б) нормативная ориентация на те уровни правового урегулирования в области прав человека, экономики, науки и техники, образования и др., которые отвечают общим интересам;

в) признание конституционных рамок и процедур государств и роли их законов в регулировании тех или иных вопросов.

В доктрине и практике международных отношений принято выделять «мягкое международное право». По своей форме к нему относятся итоговые документы, декларации, заявления и т.п. Содержащиеся в них положения весьма многообразны, причем часть из них носит ярко выраженный характер политических норм — определение курса политики, выявление намерений, принятие обязательств, дача оценок ситуаций и т.п. Другие же в большей мере

«юридизированы», но не сводятся к одномерной регуляции. К тому же с их помощью регулируются не только межгосударственные, но и внутригосударственные отношения и явления. Приведем иллюстрации.

Признанные и одобренные принципы поддержания международного мира и безопасности, развития сотрудничества государств служат как наиболее общие нормативно-ориентирующие регуляторы. Таковы принципы, положенные в основу ООН согласно ее Уставу, — суверенное равенство всех членов, добросовестное выполнение принятых по Уставу обязательств, разрешение споров мирными средствами, взаимопомощь (ст. 2). Они являются теми основными началами, которые пронизывают все иные разновидности международно-правовых норм и объединяют все «уровни» международной правовой системы.

В этом смысле указанные принципы сближаются и даже сливаются с общими принципами внутреннего права. Мы имеем дело, пожалуй, со стратегической программой правового развития международного сообщества, которая служит целеполагающей для всех актов и действий государств и их объединений «внутри» и «вовне». Она не связывает жесткими рамками, а дает выбор правовых средств. Отступления же от них пагубно отражаются не только на состоянии международных отношений, но и на развитии отдельных государств. Снижается ценность их отдельных актов и действий;

г) соблюдение в практике государств принятых в ООН правовых стандартов и модельных актов (Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, минимальных стандартных правил обращения с заключенными, типового Закона о международном торговом арбитраже и т.д.);

д) обеспечение правильного и эффективного применения норм международного и внутреннего права, получение полной правовой информации и обмена ею, использование средств правовой защиты;

е) изучение и совместное рассмотрение правовых проблем, требующих разрешения.

Если обратиться, например, к меморандуму «О поддержании мира и стабильности в Содружестве Независимых Государств» (1995 г.), то в нем согласованы действия и позиции государств относительно устойчивости государственного устройства, границ, неучастия в блоках, направленных против участников СНГ, пресечения сепаратизма. В последнем случае особо подчеркнем намерение государств пресекать подобные действия в соответствии с национальным законодательством. Иными словами, оно признается важным средством обеспечения принципов и норм международного права. Аналогичны и положения Декларации государств — участников Договора о коллективной безопасности.

Новая разновидность права — негосударственное право — складывается в сообществах государств. Оно ближе по своей природе к международному праву, но обладает и чертами, сближающими его с внутригосударственным правом. Попытаемся понять его природу на примере права Европейского союза.

Правовые источники его образования стали основой для права, создаваемого органами сообщества. Виды правовых актов различаются не только по содержанию, субъекту и процедуре их принятия, но и по степени воздействия и восприятия их в законодательствах государств-членов. Есть акты, которые не являются для них обязательными, есть правила опосредованного воздействия на права ЕС, на национальные правовые системы, есть нормы права ЕС, заменяющие нормы внутреннего права.

Так, регламенты (учредительные договоры) и общие решения отличаются от норм международного права тем, что обладают одинаковой юридической силой на всей территории Сообщества и применяются полностью. Они не трансформируются в национальный закон и наделяют правами или возлагают обязанности на всех граждан ЕС непосредственно. А директивы (рекомендации) требуют от адресата принятия мер, необходимых для достижения целей Сообщества, установления задач, подлежащих разрешению в конкретные сроки. Как их решить — определяет адресат.

Наиболее ярким выражением структурного сближения норм международного и внутреннего права являются модельные законодательные акты. Их появление и существование свидетельствуют о своеобразной роли международного права в механизме сравнительного правоведения. Сопоставление национальных правовых систем и анализ их сходства и различий происходят теперь во все большей степени с помощью модельных, примерных актов. Рекомендательные по своей природе, они содержат правовые стандарты, которые полностью или частично воспринимаются государствами в процессе законотворчества, ориентируют их на типичные правовые решения и тем самым способствуют сближению национальных законодательств.

По своей внутренней структуре модельные акты схожи с национальными законами и могут выступать в трех формах — модельный акт, полностью воспроизводящий будущий национальный акт; модельный акт, содержащий регуляторы некоторых отношений, которые станут предметом будущих национальных законов; модельный акт, содержащий общие, согласованные принципы законодательного регулирования. Выбор этих форм не может быть произвольным, поскольку в противном случае плохо учитывается специфика состояния как национальных законодательств, так и самих модельных актов. К сожалению, в практике СНГ такие случаи встречаются.

Уместно отметить своеобразие модельных актов и по субъекту их принятия, с чем связываются, естественно, их характер, процедура разработки и одобрения и сферы действия. Во-первых, типовые законы международных организаций. Одним из первых регуляторов такого рода был Кодекс международного частного права (Кодекс Бустаманте), одобренный как приложение к Конвенции о международном частном праве 1928 года. В нем выделены разделы и главы о собственности, о способах приобретения, обязательствах и договорах. В 1985 году в ООН принят типовой Закон ООН «О договорах международной купли-продажи». Известны также типовые Законы Комиссии ООН по праву международной торговли о международных кредитных переводах, об арбитражном регламенте, упомянутый Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

Во-вторых, модельные законодательные акты негосударственных организаций. Наиболее развит этот нормативный массив в рамках Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ. За последние четыре года принято около 20 рекомендательных законодательных актов, в том числе о принципах регулирования гражданства, информационных отношений, экологической безопасности, таможенного дела, иностранных инвестиций и т.д.

Например, в акте «О принципах правового регулирования информационных отношений в государствах — участниках Межпарламентской ассамблеи» 12 статей: о целях акта, основных терминах и определениях, принципах правового регулирования, государственной политике, праве на получение информации, доступе к ней, защите информации и др. Модельный акт повлиял на российский Закон «Об информации, информатизации и защите информации» (1995 г.); его положения учитываются при подготовке других законов в данной сфере.

К сожалению, процесс реализации модельных актов далеко не всегда протекает ритмично, нередко задержки в их рассмотрении и случаи неисполнения⁷.

В-третьих, субъектами модельных законодательных актов нередко являются международные и национальные исследовательские группы, научные институты и центры. Таковы Международный кодекс рекламной практики, разработанный рабочей группой Комиссии по рекламе Международной торговой палаты (Париж), повлиявший на российский Закон «О рекламе», особенно в части регулирования требований к рекламе, прав и обязанностей рекламодателей, рекламопроизводителей и рекламораспространителей. Другие примеры: летом 1992 года обсуждался подготовленный Иbero-Американским институтом процессуального права проект модельного гражданского процессуального кодекса для Латинской

Америки. Проект «Базового мирового налогового кодекса» был подготовлен группой ученых и специалистов Гарвардского университета и получил широкое распространение.

В 1995 году Институт законодательства и сравнительного правоведения Российской Федерации подготовил проект рекомендательного законодательного акта «О нормативных правовых актах», который был одобрен МПА СНГ.

Модельные законы удачно дополняются ныне и модельными соглашениями. Такова, например, Европейская рамочная Конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных обществ и властей (Мадрид, 1980 г.), содержащая 11 типовых и рамочных соглашений и учитывающая особенности национальных законодательств. С ее помощью государствам легче выбирать правовые модели сотрудничества.

Другой пример. В рамках Северного Совета в соглашении о сотрудничестве между Данией, Исландией, Норвегией, Финляндией и Швецией (1962 г.) ряд статей посвящены правовому сотрудничеству, в частности достижению большего соответствия в области частного права, принятию единообразных постановлений о престоуплениях.

Своеобразны нормы международных договоров, содержащие взаимные обязательства сторон. Их типологические особенности определены в Венской конвенции о праве международных договоров. Речь идет прежде всего о правоспособности государств заключать договоры, о полномочиях их представителей, о разных способах подписания, одобрения договора, об оговорках стран. Особенно важны статья 26 (каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться), статья 27 (участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора), примечательна и статья 64 (если возникает новая императивная норма общего международного права, то любой противоречащий ей договор становится недействительным и прекращается).

Эти и другие положения Венской конвенции отражены в федеральном Законе «О международных договорах Российской Федерации». Причем часть положений конвенции отражена в качестве принципов регулирования международных договоров, часть конкретизирована применительно к субъектам конституционного права, часть касается национальных процедур их «движения», часть «оставлена» без нормативной трансформации в качестве норм «внешнего наблюдения».

Выделим три положения. В статье 15 дан перечень международных договоров, подлежащих ратификации, в том числе договоры, исполнение которых требует изменения действующих или приня-

тия новых федеральных законов, а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законом. Статья 17 регулирует порядок принятия решений о ратификации международных договоров. Теперь принимаются федеральные законы, правда, иногда с большим опозданием, особенно применительно к договорам, заключенным бывшим СССР.

В статьях 31—32 закона регулируется порядок выполнения международных договоров. Президент и Правительство Российской Федерации принимают меры по их реализации в соответствии со своими полномочиями.

Федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами РФ, обеспечивают выполнение содержащихся в них обязательств России и осуществление ею прав, вытекающих из этих договоров, наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств. Могут создаваться и специальные комиссии по наблюдению за реализацией договоров. К сожалению, министерства и ведомства, регионы, предприятия и организации плохо выполняют свои обязательства, не отменяют устаревших и не принимают новых актов. В конечном счете это разрывает «цепь взаимодействия» норм международного и национального права. Примечательно, что органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров.

Неясно, однако, какой орган и в каком порядке обнаруживает юридические коллизии и дает необходимое заключение. Не предусматривает соответствующих процедур и федеральный Закон «О международных договорах Российской Федерации». Правительство и федеральные органы исполнительной власти нередко совсем не реагируют на вступивший в силу международный договор либо делают это с опозданием. К тому же в отношении лишь части договоров коллизии не выявляются и тем самым ослабляется действие международных договоров. Консервируются те внутригосударственные акты и нормы, которые им не соответствуют.

Целесообразно в проекте федерального Закона «О нормативных правовых актах» предусмотреть процедуру установления коллизий между нормами внутригосударственного и международного права. Субъектом, правомочным выявлять коллизии, заключения которого автоматически влекут признание действующими международные нормы и не действующими противоречащие им внутригосударственные акты и нормы, могут быть либо Конституционный Суд, либо Министерство юстиции. Потребуется принятие постановления федерального Правительства о порядке реализации международных договоров (межгосударственных, межправительственных и

межведомственных) исполнительными органами Российской Федерации.

Примечательно и то, что ряд международных договоров содержит положения, непосредственно связанные или «отсылающие» к национальному законодательству. Например, в заключенном в 1995 году между Россией и Казахстаном Соглашении об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, в статье 5 устанавливаются три нормы. Во-первых, вопросы, не затрагиваемые в Соглашении, решаются сторонами в соответствии с их внутренним законодательством. Во-вторых, если внутреннее законодательство сторон устанавливает для какой-либо категории лиц более льготные условия приобретения гражданства, то применяется внутреннее законодательство. В-третьих, стороны будут применять меры к сближению своих законодательств о гражданстве. Другой пример: статья 5 соглашения между правительствами России, Беларуси и Казахстана о таможенном союзе устанавливает, что оно не затрагивает права сторон на принятие в соответствии с международным правом и внутренним законодательством мер по охране государственной безопасности, здоровья или нравственности населения и ряда других сторон внутренней жизни.

В ряде законов есть специальные нормы о международном сотрудничестве. Так, статья 65 Основ законодательства об охране здоровья граждан устанавливает, что сотрудничество РФ с другими государствами осуществляется на основе международных договоров. Соглашения, заключаемые органами здравоохранения, предприятиями и учреждениями, не должны ограничивать права и свободы гражданина, закрепленные Основами и другими актами. В случае противоречия правил международного договора и Основ применяются первые.

В разделе XV «Международное сотрудничество в области охраны окружающей природной среды» Закона «Об охране окружающей природной среды» в статье 92 закреплены девять принципов, которыми руководствуется Российская Федерация в сфере международного природоохранительного сотрудничества, в статье 93 — приоритет международных договоров, в статье 94 — обязанности иностранных юридических лиц и граждан, лиц без гражданства по соблюдению природоохранительного законодательства.

Во многих законах как бы воспроизводятся конституционные нормы. Например, в статье 7 ГК установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы РФ. Оговорено,

что международные отношения применяются к отношениям, указанным в пунктах 1 и 2 статьи 2 ГК (о защите нематериальных благ и т.д.), непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта.

В современный период оправдано выделение еще одной функции международного права и его норм, а именно включение в механизм сравнительного правоведения. Традиционная компаративистика с ее методами сравнительного анализа и сопоставления правовых систем иностранных государств, гармонизации, сближения и унификации национальных законодательств ощутимо обогащается международно-правовыми нормами. Они выступают в качестве модельных решений, то ли в виде общих и согласованных принципов регулирования, то ли в виде модельных актов, о которых шла речь выше, то ли в виде программ сближения норм национальных законодательств. Признанные «правовые стандарты» служат критерием соизмерения норм внутреннего права разных государств как долгосрочный нормативный ориентир их правового развития.

Своеобразным «третьим участником» — помощником в процессе сравнительного изучения и сопоставления норм внутреннего права выступают международные организации и надгосударственные объединения в тех сферах их деятельности, которые признаны уставами и одобрены государствами-членами.

В качестве примера сошлемся на «Основные направления сближения национальных законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств» и Соглашение «О принципах сближения хозяйственного законодательства государств — участников СНГ», подписанные в 1992 году. Реализуются эти документы, к сожалению, не вполне последовательно и не всегда на строгой теоретико-методологической основе. Договоренности нередко нарушаются или «прерываются» текущими действиями.

Эти уроки следует учитывать в ходе вступления России в Совет Европы, чьи правовые стандарты весьма высоки для многих отраслей и институтов нашего законодательства. «Послание Парламентской ассамблеи Совета Европы о совершенствовании российского законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами ЕС», направленное руководителями страны в 1995 году, ко многому обязывает. Но не к механическому копированию и заимствованию, а к творческому восприятию принципов и норм, которые органично и последовательно можно вводить в российский нормативный массив без забвения его историко-культурных особенностей.

Сосуществование норм международного и внутреннего права нередко приводит к их противоречиям между собой. Юридические

коллизии требуют серьезных усилий, и инструменты международного частного права дают здесь необходимый эффект¹. В Австрии с 1978 года действует закон о международном частном праве, в Турции есть Закон 1982 года о международном частном праве и процессе. Пока задерживаются разработка и принятие подобного закона в России.

Есть типология коллизионных норм и их «привязок», в частности общий принцип, согласно которому можно определить, законы какого государства применимы к данному виду правоотношений с иностранным элементом. В отношениях иностранных государств коллизионные нормы применяются с пользой, и им нужно дать больший простор в национальных законодательствах.

Коллизионный фон на стыке международного и внутреннего права сложен и противоречив, и ему надо уделить серьезное внимание. Коллизионное право становится, видимо, важной отраслью права, совмещающей в себе механизмы как внутригосударственно-го, так и международного разрешения коллизий. В последнем случае отметим лишь кратко необходимость, во-первых, более эффективных процедур использования мирных средств, проведения переговоров и консультаций (таковы, например, положения процедуры СБСЕ по мирному урегулированию споров 1991 г.), во-вторых, применения норм в условиях конфликтов государств, в-третьих, использования санкций по линии ООН и ОБСЕ, в-четвертых, повышения действенности и авторитета международных арбитражей и судов, в-пятых, строгих процедур реализации принципа приоритета норм международного права, о чем говорилось выше.

Словом, поиск и обеспечение эффективного соотношения норм международного и внутреннего права являются актуальной задачей. От ее решения в немалой степени зависит гармоничное развитие государств и их правовых систем, а также уровень международного сотрудничества.

¹ См. Тихомиров Ю.А. Публичное право. — М., 1995. — С. 266—329.

² См. Конституция, Закон, подзаконный акт. — М., 1994.

³ См. Общая теория права. — М., 1993. — С. 159—172.

⁴ См. Курс международного права. — Т. 2. — М., 1989. — С. 44—192; Т. 3. — М., 1990. — С. 5—101.

⁵ См. подробно Миронов Н.В. Международное право: нормы и их юридическая сила. — М., 1980.

⁶ См. Гинзбургс Дж. Соотношение международного и внутреннего права в СССР и в России//Государственное право. —1994. — № 3; Абдулаев М.И. Примат международного права над внутригосударственным//Правоведение. — 1992. — № 4.

⁷ Этому посвящено постановление Межпарламентской ассамблеи государств—участников СНГ «Об усилении парламентского влияния на исполнение межгосударственных обязательств в рамках Содружества в области безопасности и военного сотрудничества». Ассамблея обратилась к парламентам с просьбой осуществить в соответствии со своими конституционными процедурами ратификацию межгосударственных актов Содружества в области обороны и безопасности, ускорить разработку и принятие законодательных актов, необходимых для их реализации, представлять информацию об учете в законотворческой деятельности рекомендаций МПА и принятых обязательств в данной сфере.

⁸ Международное частное право. — М., 1984. — С. 50—76.

Статья поступила в редакцию в октябре 1995 года.