

УДК 341.244.3

Некоторые проблемы применения международно-правовых норм о правах и свободах индивида

**Мотрохин Е.Ю.**

Кандидат юридических наук,
докторант кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматриваются место и роль общепризнанных норм международного права и международных договоров о правах и свободах личности в правовой системе РФ, основания для их непосредственного применения. Особое внимание уделено коллизионным вопросам применения как многосторонних, так и двусторонних международных договоров РФ в области прав и свобод индивида.

Ключевые слова: международный договор, общепризнанные нормы, Конституция РФ, права, свободы, непосредственное применение, коллизия.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ. А в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Этой же статьей закреплено и приоритетное применение норм международных договоров РФ во внутригосударственной сфере, если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом. Это обуславливает актуальность исследований проблем применения международно-правовых норм о правах и свободах личности в нашей стране и вместе с имеющимися в данной сфере сложностями, противоречиями предопределило цель данного исследования – выявить ряд коллизионных вопросов применения двусторонних и многосторонних договоров РФ в ее правовой системе, предложить пути их решения.

Несколько более детальную формулировку относительно действия международных договоров в правовой системе страны содержит Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» [1]. Наряду с воспроизведением в ч.ч. 1 и 2 ст. 5 формулировок ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, в ч. 3 он указывает, что «Положения официально

опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты». Указанные нормы вместе с другими положениями российских законов, санкционирующими регулирующее действие международных договорных предписаний в тех или иных сферах (например, ч. 2 ст. 1, ст. 401, ч.ч. 1, 3 ст. 407 Гражданского процессуального кодекса РФ; ч.ч. 1, 4 ст. 13, ч.ч. 1, 2 ст. 251, ч. 1 ст. 253, ч.ч. 1, 3 ст. 256 Арбитражного процессуального кодекса РФ, и др.), создают правовую основу для непосредственного применения норм вступивших в силу международных договоров РФ к внутригосударственным общественным отношениям, в том числе и в сфере обеспечения и защиты прав и свобод индивида.

Концепция непосредственного действия норм международных договоров РФ в сфере ее внутригосударственной юрисдикции, причем не только в случае их расхождения с российским законодательством, получила широкое признание в отечественной международно-правовой науке [2, с. 80; 3, с. 119; 4, с. 179; 5, с. 41; 6, с. 219 и др.]. При этом в литературе выделяются три варианта такого применения:

1) самостоятельное применение норм международных договоров без прямого участия норм национального законодательства, но не вне сферы их воздействия;

2) совместное применение норм международных договоров и «родственных» норм национального законодательства, что связано с функционированием особых правоприменительных комплексов;

3) приоритетное применение норм международных договоров вместо норм национального законодательства при их взаимном несоответствии, т.е. в коллизионных ситуациях [7, с. 14; 6, с. 203].

Таким образом, непосредственное применение положений, находящихся в силе международных договоров, в том числе и без прямого участия норм национального законодательства, рассматривается как нормальный элемент правоприменительной практики и имеет особое значение в сфере обеспечения и защиты прав и свобод индивида, где насчитываются сотни только многосторонних международных соглашений (универсальных и региональных), посвященных данным вопросам.

Вместе с тем рядом авторов высказаны критические суждения относительно применения в нашей стране норм «международного права прав человека», в частности, судами РФ [8, с. 291; 9, с. 11; 10, с. 76 и др.; 6, с. 148]. Как представляется, это связано в основном со следующими факторами.

1. Недостаточные (а иногда и неправильные) представления правоприменителей об особенностях норм международного права как особой нормативной системы, их месте в правовой системе страны, критериях отбора подлежащих применению норм «международного права прав человека». Дело в том, что Конституция РФ, равно как и ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», другие источники федерального законодательства, не дают исчерпывающего ответа ни на вопрос о соотношении норм международного права с нормами национальных нормативных правовых актов (и прежде всего, самой Конституции), ни на вопрос об условиях самостоятельного или приоритетного применения международно-правовых норм в рамках национального правопорядка РФ. Следует согласиться с Г.Г. Шинкаревой, что «определение тех категорий норм международного права, которые должны применяться во внутренней системе государства, сложнее, чем норм законодательства» [11, с. 94]. Объясняется это прежде всего особой правовой природой норм международного права, выражением ими позиций и интересов либо всего международного сообщества, либо группы стран. Те руководящие разъяснения, которые были приняты высшими судебными органами РФ по вопросам оснований и порядка применения норм междуна-

родного права в нашей стране, не всегда в достаточной степени учитывают их особую правовую природу, многообразие и специфику реализации.

Так, Пленумом Верховного Суда РФ 10.10.2003 г. было принято Постановление № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (в настоящее время действует в редакции Постановления Пленума ВС РФ от 5.03.2013 г. № 4) [12, с. 3-8], которое подверглось критическому анализу в юридической литературе [5, с. 16 и след.; 6, с. 212-218, 247-251]. Постановление отражает подход высшего судебного органа государства к вопросам оснований и условий применения международных договоров РФ (п.п. 2-5); соотношения юридической силы норм международных договоров и законов РФ, а также подзаконных нормативных правовых актов (п. 8); толкования международных договоров (п. 10). Вместе с тем названный правовой акт оставляет и ряд вопросов. В частности, хотя в нем и содержится определение общепризнанных принципов и норм международного права и воспроизводится конституционное положение о том, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права» (п. 1), ничего не говорится о соотношении таких принципов и норм не только с положениями международных договоров РФ, но и с нормами внутреннего законодательства страны. Между тем, по мнению И.И. Лукашука, общепризнанные нормы международного права о правах и свободах человека находятся по своей значимости в правовой системе страны на уровне конституционных норм [13, с. 172]. Особое место таких норм в иерархии норм национального права отмечалось и О.И. Тиуновым [4, с. 181]. В рассматриваемой сфере наиболее известный пример общепризнанных норм о правах и свободах индивида – Всеобщая декларация прав человека, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 217 А (III) от 10.12.1948 г., на которую нередко ссылались в своих решениях и постановлениях суды целого ряда стран, в том числе и Конституционный Суд РФ. Представляется необходимым уделение большего внимания высшим судебным органом страны общепризнанным принципам и нормам международного права, прежде всего, международного права прав человека для выработки единых подходов к основаниям, порядку выбора, применения таких норм.

Также нельзя признать вполне удачной и достаточной данную в указанном Постановлении, вслед за ч. 3 ст. 5 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», характеристику международных договоров РФ, подлежащих в ней непосредственному применению (именуемых в науке

международного права «самоисполнимыми»), как «не требующих издания внутригосударственных актов для применения» (п. 3 Постановления). Эта позиция встретила критическую оценку в международно-правовой литературе со стороны ряда авторов [6, с. 248; 14, с. 238]. Дело в том, что внутригосударственный правовой акт может приниматься не в связи с тем, что договор является несамоисполнимым, а, например, для разъяснения отдельных его положений либо для информирования о договоре предполагаемых исполнителей (правоприменителей). Кроме того, нередко сами международные соглашения однозначно не определяют, требуется ли издание внутригосударственных правовых актов для их имплементации в национальном правовом порядке. Так, например, в п. 2 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах указано, что «каждое, участвующее в настоящем Пакте, государство обязуется принять необходимые меры в соответствии со своими конституционными процедурами и положениями настоящего Пакта для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Однако, данный многосторонний договор в литературе зачастую квалифицируют как самоисполнимый, тогда как содержащий менее «жесткое» аналогичное обязательство Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах – как несамоисполнимый [15, с. 122]. Необходимо, помимо этого, учитывать, что часть положений одного и того же международного договора может иметь самоисполнимый характер, а другая часть – требовать конкретизирующего государственного нормотворчества; примеры такой оценки имеются в судебной практике [8, с. 130]. Следовательно, тот критерий отбора норм для непосредственного применения на территории РФ, который указывается в Постановлении № 5 от 10.10.2003 г., не может использоваться в качестве достаточного и единственного. Здесь целесообразно было бы использовать и критерии, нашедшие отражение в отечественной судебной практике, о которых писал С.Ю. Марочкин: адресованность норм международного права физическим, юридическим лицам или органам, распространение их действия на конкретные правоотношения; норма международного права должна предусматривать конкретные права и (или) обязанности субъектов; необходимость выполнения условий, предусмотренных в договоре, для применения его норм [14, с. 238-241].

2. Отсутствие в российском законодательстве четких правил не только по вопросам соотношения и коллизионного применения норм различных международных договоров и национальных правовых норм, но и по вопросам применения международно-правовых норм различного уровня. ФЗ «О меж-

дународных договорах Российской Федерации», к сожалению, обходит молчанием эти вопросы. Постановление Пленума ВС РФ № 5 от 10.10.2003 г. различает межгосударственные, межправительственные и межведомственные договоры, указывая в п. 8, что приоритет в применении в отношении законов РФ имеют только правила действующего международного договора РФ, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона; правила же иных международных договоров РФ имеют приоритет в применении лишь в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор. Представляется, что такой подход недооценивает роль межправительственных соглашений, касающихся вопросов сотрудничества в области прав и свобод граждан, которые не всегда проходили процедуру ратификации в форме федерального закона. В качестве примера назовем заключенный Правительством РФ и Правительством Республики Корея 18.03.1992 г. Меморандум о взаимопонимании по вопросам выдачи виз, согласие на обязательность которого, по его ст. 7, выражена в форме подписания. Данное межправительственное соглашение регламентирует основания, порядок рассмотрения обращений, сроки выдачи въездных виз российским и корейским гражданам, в том числе по льготным основаниям. Очевидно, что это международное соглашение, как *lex specialis*, в случае его расхождения с нормами российского права по тем или иным вопросам должно обладать приоритетом в применении (не только по отношению к Постановлению Правительства РФ № 335 от 9.06.2003 г. «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы», но и по отношению к Федеральному закону от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»). Иное означало бы отступление от принципа добросовестного выполнения международных обязательств – одного из основных принципов современного международного права.

Определенную сложность для отечественных правоприменителей представляет и вопрос о соотношении в юрисдикционном процессе норм многосторонних и двусторонних международных договоров РФ, регулирующих тождественные отношения гуманитарного характера. Так, Конвенция СНГ о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22.01.1993 г. регламентирует в том числе и право граждан стран СНГ – участниц Конвенции обращаться в суды, прокуратуру и иные учреждения договаривающихся сторон, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела,

на многосторонней основе. Данное право в отношении граждан РФ и Республики Кыргызстан (являющихся участниками Конвенции от 22.01.1993 г.) регулируется и двусторонним Договором о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 14.09.1992 г. В то же время в том, что касается предоставления льгот при обращении граждан в юрисдикционные органы договаривающихся государств, договоры устанавливают различные правила. В частности, по ст. 16 Договора от 14.09.1992 г., гражданам одной договаривающейся стороны в судах и иных учреждениях другой договаривающейся стороны оказывается бесплатная юридическая помощь и обеспечивается бесплатное судопроизводство на тех же основаниях и с теми же преимуществами, как и собственным гражданам. А по ст. 2 Конвенции о правовой помощи от 22.01.1993 г., на территориях государств-участников Конвенции освобождаются от уплаты и возмещения судебных и нотариальных пошлин и издержек, а также пользуются бесплатной юридической помощью на тех же условиях, что и их собственные граждане, не только граждане каждой из договаривающихся сторон, но и иные лица, проживающие на их территории.

Отметим также, что понятие «судебные и нотариальные пошлины и издержки» по смыслу шире, чем «бесплатное судопроизводство», используемое в двустороннем договоре РФ и Республики Кыргызстан; последнее традиционно отождествляется с формой деятельности судебных органов, тогда как судебные издержки представляют собой практически любые расходы сторон, связанные с рассмотрением дела в суде, кроме госпошлины [16, с. 26, 146]. В случаях подобных коллизий в международно-правовой литературе рекомендуется пользоваться общими правилами: «специальный закон отменяет общий закон» и «последующий закон отменяет предыдущий» [17, с. 225; 16, с. 98]. Однако, Конвенция от 22.01.1993 г., хотя и предусматривает более льготные условия, содержит ст. 82, согласно которой она не затрагивает положений других международных договоров, участниками которых являются договаривающиеся стороны, и следовательно, не может отменить положения двустороннего договора РФ и Республики Кыргызстан от 14.09.1992 г. в качестве «*lex posterior*».

Представляется, что указанные проблемы заслуживают более серьезного внимания российских высших правоприменительных органов, прежде всего в плане дачи соответствующих разъяснений.

Литература:

1. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.
2. Каширкина А.А., Морозов А.Н., Тиунов О.И. Выполнение международных договоров Российской Федерации / Отв. ред. О.И. Тиунов. – М.: Норма, 2012. – 256 с.
3. Конституция Российской Федерации: комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: Юрид. лит., 1994. – 624 с.
4. Тиунов О.И. Конституционный суд Российской Федерации и международное право // Российский ежегодник международного права, 1995. – СПб.: СКФ «Россия – Нева», 1996. – С. 179-191.
5. Зимненко Б.Л. О применении норм международного права судами общей юрисдикции: справ. пособие. – М.: Статут: РАП, 2005. – 539 с.
6. Международное право: учеб. / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 752 с.
7. Федоров И.В. Гражданское и арбитражное судопроизводство как предмет совместного международно-правового и внутригосударственного регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2002. – 32 с.
8. Лукашук И.И. Международное право в судах государств. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 1993. – 302 с.
9. Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Государство и право. – 1996. – № 3. – С. 8-32.
10. Султанов А.Р. Европейские правовые стандарты, уроки истории и правоприменительная практика. – М.: Статут, 2012. – 335 с.
11. Шинкарецкая Г.Г. Роль международного права в отборе норм для применения в России // Государство и право. – 2014. – № 1. – С. 93-99.
12. Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – № 12.
13. Лукашук И.И. Конституция России и международное право // Российский ежегодник международного права, 1995. – СПб.: СКФ «Россия – Нева», 1996. – С. 167-179.
14. Марочкин С.Ю. Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 288 с.
15. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М.: Институт государства и права РАН, 1995. – 136 с.
16. Арбитражный процесс: учеб. / Под ред. Т.А. Григорьевой. – М.: Норма, 2007. – 400 с.
17. Международное право. Общая часть: учеб. / Отв. ред. Р.М. Валеев, Г.И. Курдюков. – М.: Статут, 2011. – 543 с.

Problems of Application of International Legal Norms on Individual Rights and Freedoms

E. Yu. Motrokhin
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper dwells upon the place and role of the acknowledged international legal norms and international treaties on individual rights and freedoms in the legal system of the Russian Federation as well as rationale for their direct applicability. The attention is focused on collisional aspects of application of multilateral and bilateral international agreements of the Russian Federation in the sphere of individual rights and freedoms.

Key words: international treaty, acknowledged norms, constitution of the Russian Federation, rights, freedoms, direct applicability, collision.

