

Санкт-Петербургский государственный университет

На правах рукописи

Карандашов Иннокентий Игоревич

**НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ ДЕЙСТВИЕ
НОРМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ
В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.10 – Международное право; Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

**Санкт-Петербург
2013**

Работа выполнена на кафедре международного права юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Научный руководитель: **Бахин Сергей Владимирович**,
доктор юридических наук,
заведующий кафедрой международного права
Санкт-Петербургского государственного университета

Официальные оппоненты: **Зимненко Богдан Леонидович**,
доктор юридических наук,
заместитель начальника Управления систематизации
законодательства и анализа судебной практики
Верховного Суда Российской Федерации

Лабоськин Михаил Алексеевич,
кандидат юридических наук,
Главный государственный таможенный инспектор
Северо-Западного таможенного управления
Федеральной таможенной службы Российской Федерации

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет»**

Защита состоится 19 апреля 2013 г. в 16 часов 15 минут на заседании Совета Д 212.232.04 по защите докторских и кандидатских диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете (199026, Санкт-Петербург, Васильевский остров, 22-я линия, д. 7, Зал Ученого совета, ауд. 64).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета (199034, Санкт-Петербург, Университетская наб. д. 7/9).

Автореферат разослан «___» _____ 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

В.С. Иваненко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Появление в праве РФ норм, предусматривающих возможность применения в российской правовой системе международных принципов и норм, привело к тому, что правоприменительные органы РФ стали все чаще применять нормы международных договоров (*далее* – договоры) при разрешении конкретных дел.

Так, в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ были закреплены следующие правила: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». В п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 25 декабря 2012 г.) (*далее* – Закон о договорах) закреплено правило: «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». В п. 2 ст. 7 Гражданского кодекса РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 11 февраля 2013 г.) закреплены нормы: «Международные договоры Российской Федерации применяются к отношениям, указанным в пунктах 1 и 2 статьи 2 настоящего Кодекса, непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются правила международного договора».

Однако ни законодательство, ни правоприменительная практика до сих пор не дают ответов на ряд вопросов: какие нормы договоров действуют непосредственно, или напрямую, и поэтому должны непосредственно применяться, как и при каких условиях их следует применять? Отдельные указания на этот счет имеются, в частности, в п. 2 ст. 7 ГК РФ, п. 3 ст. 5 Закона о договорах, в постановлениях пленумов Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 (в ред. от 06 февраля 2007 г.) и от 10 октября 2003 г. № 5 и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июня 1999 г. № 8. Однако их явно недостаточно, чтобы полно и всесторонне ответить на следующие вопросы: 1) что следует понимать под непосредственным (прямым) действием договоров? 2) следует ли применять нормы договоров как нормы международного или как нормы национального права? 3) какие нормы договоров действуют в правовой системе РФ непосредственно? 4) каковы условия прямого действия норм договоров в правовой системе РФ? 5) каково место норм договоров РФ в иерархии норм права РФ и чем оно обусловлено?

Решения российских правоприменительных органов свидетельствуют о том, что у правоприменителя отсутствуют четкие представления о том, как, когда и почему следует непосредственно применять международные договоры. Так, в практике встречаются случаи, когда суды непосредственно применяют официально не опубликованные договоры; нормы договоров, не подлежащие непосредственному применению; неправильно определяют место норм договоров в иерархии норм права РФ.

Хотя в российской и зарубежной доктрине уже достаточно давно ведется исследование проблем, связанных с непосредственным действием норм международных договоров, они не получили пока исчерпывающего разрешения, и среди специалистов сохраняются существенные разногласия относительно сути и механизмов указанного процесса. Ответы на вышеуказанные вопросы призваны устранить отмеченные недостатки в правоприменительной практике, ориентировать российские правоприменительные органы на правильное применение норм договоров, содействовать повышению уровня обоснованности судебных решений.

Разработанность темы исследования. Теоретическую базу исследования составили работы Л.П. Ануфриевой, Э.М. Аметистова, С.В. Бахина, В.Г. Буткевича, А.С. Гавердовского, В.В. Гаврилова, Б.Л. Зимненко, Г.В. Игнатенко, И.И. Лукашука, С.Ю. Марочкина, Н.В. Миронова, Р.А. Мюллерсона, Б.И. Осминина, А.Н. Талалаева, Е.Т. Усенко, С.В. Черниченко и др.

В работе были также использованы труды в области теории права С.С. Алексеева, А.Ф. Черданцева и др.

В диссертации использованы труды зарубежных авторов: К.М. Вазкеза, Л.В. Павловой, Дж. Пауста, Дж. Стори и др.

Отдельные аспекты теории непосредственного действия затрагивались в работах С.В. Бахина, В.В. Гаврилова, С.Ю. Марочкина. Вопросы понятия, содержания и истории возникновения теории непосредственного действия, а также механизм непосредственного применения норм международных договоров в национальных правовых системах были предметом исследования А.В. Барбука.

Механизм действия норм международных договоров в правовых системах зарубежных стран был специально исследован Б.И. Осмининим. Механизм действия норм международных договоров в правовой системе РФ стал предметом исследований Б.Л. Зимненко, С.Ю. Марочкина, Е.Т. Усенко, С.В. Черниченко и др.

Вопрос о юридических условиях действия норм международных договоров в правовой системе РФ был наиболее системно исследован С.Ю. Марочкиным. Также этот вопрос затрагивался в работах В.В. Ровнейко, Н.А. Цивадзе и других авторов.

Вопрос о критериях самоисполнимости норм договоров исследовался в работах А.В. Барбука, Б.Л. Зимненко, С.Ю. Марочкина.

Проблема установления места норм международных договоров в иерархии нормативно-правовых актов РФ и СССР исследовалась преимущественно в работах С.В. Бахина, Б.Л. Зимненко, С.Ю. Марочкина, Н.В. Миронова.

Вопросы непосредственного применения норм договоров судами РФ стали предметом исследований Г.М. Даниленко, С.Ю. Марочкина, В.В. Терешковой, О.И. Тиунова.

Возможность непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе государства была рассмотрена в работах Л.П. Ануфриевой, В.Г. Буткевича, А.С. Гавердовского, Г.К. Дмитриевой, Р.А. Мюллерсона, Е.Т. Усенко, С.В. Черниченко и в работах других авторов.

Дискуссионными в доктрине международного права остаются вопросы, касающиеся понятия прямого действия норм договоров; возможности прямого действия норм договоров в правовой системе РФ; места норм договоров в иерархии норм права РФ.

Неисследованными или малоисследованными остаются вопросы, касающиеся, в частности: истории становления и содержания доктрины прямого действия договоров; проблемы установления места норм договоров РФ в период их временного применения в иерархии норм права РФ.

Объект исследования – правоотношения, возникающие в результате непосредственного регулирования нормами договоров общественных отношений с участием субъектов национального права.

Предметом исследования явились: 1) механизм непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе государства, в том числе в РФ; 2) взаимодействие норм международного и национального права в процессе непосредственного регулирования нормами международных договоров отношений с участием субъектов национального права; 3) доктринальные воззрения относительно механизма действия договоров в правовых системах государств, в том числе в РФ; 4) юридические условия непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе РФ; 5) вопрос о месте норм международных договоров РФ в иерархии норм права РФ.

Цели и задачи исследования. Целью настоящей работы является изучение механизма непосредственного регулирования нормами международных договоров отношений с участием субъектов права РФ.

Для достижения указанной цели поставлены **следующие задачи**:

1) исследовать вопрос о понятии и признаках непосредственного (прямого) действия норм международных договоров;

2) проанализировать процесс становления теории прямого действия норм международного права в правовой системе государства;

3) исследовать доктринальные воззрения относительно механизма действия договоров в правовых системах государств, в том числе в правовой системе РФ;

4) выявить условия, предопределяющие прямое действие норм договоров в правовой системе РФ;

5) исследовать вопрос о месте норм договоров в иерархии нормативно-правовых актов РФ;

6) сформулировать предложения по совершенствованию российского законодательства в сфере выполнения международных обязательств РФ.

Методологическая основа исследования. При подготовке работы были использованы как общенаучные (анализ и синтез, индукция и дедукция, сравнение, моделирование), так и специальные методы исследования (системный анализ, исторический метод, формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, структурно-функциональный). Выбор этих методов обусловлен необходимостью обеспечить всестороннее рассмотрение темы, внутреннее единство исследования, достоверность и непротиворечивость положений работы.

Нормативно-правовая база исследования. Нормативно-правовую базу настоящего исследования составили: 1) международные договоры РФ; 2) законодательство РФ; 3) акты судов РФ, в которых затрагивается вопрос о механизме действия международных договоров в правовой системе РФ; 4) акты международных судебных органов, в которых затрагивается вопрос о механизме действия договоров в национальной правовой системе; 5) нормативно-правовые акты иностранных государств и судебная практика иностранных государств, затрагивающие вопрос о механизме действия норм международных договоров в правовой системе государства.

Теоретические основы исследования. В своем исследовании автор опирался на работы отечественных и зарубежных авторов в области теории международного права и специальные работы по исследуемой проблеме. Кроме того, автором использованы официальные материалы, полученные из МИД РФ (Приложение № 1), а также из парламента Норвегии (Приложение № 2) в ответ на обращения автора, и иные источники.

Научная новизна исследования.

1. Впервые в отечественной доктрине исследованы различия в юридической функции, которую выполняли конституционные нормы, предписывающие применять международные договоры, в XVIII – начале XX вв. и которую они выполняют в настоящее время.

2. Впервые в отечественной доктрине системно обоснована концепция, согласно которой договоры могут непосредственно действовать в правовой системе государства, в том числе в правовой системе РФ, в силу самого факта их заключения данным государством и даже при отсутствии в его законодательстве норм, регламентирующих непосредственное действие (применение) договоров.

3. Впервые в отечественной доктрине обоснована концепция, согласно которой самоисполнимость нормы международного договора не обязательно предполагает, что она непосредственно адресована субъектам национального права.

4. Впервые в отечественной доктрине комплексно проанализированы критерии самоисполнимости норм договоров, выделяемые доктриной и используемые в судебной практике, на предмет их содержания, а также достоинств и недостатков их применения. Проведено исследование решений судов РФ относительно использования различных критериев самоисполнимости.

5. Впервые в отечественной доктрине обоснован тезис о том, что непосредственное действие международного договора в правовой системе государства-участника договора означает его действие собственной силой.

6. Впервые проведено комплексное исследование вопроса о месте норм договоров в иерархии норм права РФ в период их временного применения. Исследован вопрос о возможном влиянии нарушения срока представления временно применяемых договоров в Государственную Думу, предусмотренного п. 2 ст. 23 Закона о договорах, на их положение в иерархии правовых актов РФ.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Основным признаком непосредственного действия норм договора в правовой системе государства является то, что они выступают в качестве источников прав и обязанностей субъектов национального права. Под непосредственным (прямым) действием нормы международного договора в национальной правовой системе следует понимать регулирование нормой международного договора общественных отношений с участием субъектов внутригосударственного права путем предоставления им прав и возложения на них обязанностей.

2. Теория непосредственного действия международного права в правовой системе государства возникла в США в первой половине XIX в. в результате толкования юристами п. 2 ст. 6 Конституции США и норм международных договоров США. В настоящее время конституционные нормы, предписывающие применять договоры (например, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), не снабжают нормы договоров силой норм национального права, в то время как, примерно, в XVIII – начале XX вв. аналогичные нормы (например, норма п. 2 ст. 6 Конституции США 1787 г.) эту функцию выполняли. Поэтому нормы, подобные нормам ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, сегодня не могут рассматриваться как источник юридической силы норм договоров в национальной правовой системе.

3. Непосредственное действие норм договоров с неизбежностью должно рассматриваться в двух аспектах. С одной стороны, предполагали ли государства в момент заключения договора возможность такого действия, а с другой стороны, допускает ли

государство прямое действие норм договоров в пределах своей правовой системы. В диссертации обосновывается, что прямое действие договоров возможно не только в случаях, когда национальная правовая система прямо допускает это, но и в случаях, когда она этому не препятствует. Автором обосновано, что российская правовая система допускает непосредственное действие договоров в РФ.

4. Общие условия непосредственного действия норм договоров в национальной правовой системе – это условия, наличие которых свидетельствует о том, что правовая система РФ в качестве общего правила допускает непосредственное действие договоров в своих пределах. Общими условиями прямого действия норм международных договоров в правовой системе РФ являются принцип *pacta sunt servanda* и нормы Закона о договорах, согласно которым Государственная Дума участвует в процедуре заключения договоров: 1) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законом; 2) предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина (подп. «а», «б» п. 1 ст. 15 Закона о договорах). Установленное Законом о договорах участие парламента РФ в заключении вышеуказанных договоров, а также тот факт, что решения о согласии на обязательность вышеупомянутых договоров принимаются в форме федеральных законов (ст. 14, подп. «а» п. 1 ст. 20, подп. «а» п. 1 ст. 21 Закона о договорах), обуславливают наличие в РФ общего правила о прямом действии договоров в ее правовой системе, независимо от того, каким органом власти был заключен конкретный договор. Часть 4 ст. 15 Конституции РФ является гарантией прямого действия норм договоров в правовой системе РФ; в качестве условия прямого действия норм договоров в РФ она выступает лишь в некоторых случаях.

5. Специальные условия непосредственного действия норм договоров в правовой системе РФ – это условия, наличие которых в совокупности свидетельствует о том, что норма конкретного договора имеет прямое действие в РФ. Специальными условиями прямого действия норм договоров в правовой системе РФ являются их самоисполнимость, адресованность субъектам национального права, выражение согласия РФ на обязательность договора, вступление договора в силу, официальное опубликование договора.

6. При непосредственном действии нормы договора в правовой системе государства-участника договора последняя воспринимает не только ее содержание, но и юридическую силу. Таким образом, договор, если он непосредственно действует в правовой системе государства, которое его заключило, действует собственной силой.

7. Место норм договоров в иерархии норм права РФ может определяться в зависимости от места правовых актов органа, заключившего договор, в иерархии норм национального права с учетом принципа *pacta sunt servanda*. Часть 4 ст. 15 Конституции РФ, толкуемая во взаимосвязи со ст. 10 Конституции РФ, обуславливает приоритет применения договоров РФ,

согласие на обязательность которых было выражено в форме федерального закона, не только в отношении федеральных законов, но и в отношении федеральных конституционных законов.

8. Временно применяемый договор РФ, согласие на обязательность которого не подлежит выражению в форме федерального закона, может обладать приоритетом применения только перед нормативными актами органа власти, принявшего решение о временном применении договора. В силу ч. 4 ст. 15, ст. 10 Конституции РФ, толкуемых во взаимосвязи с п. 2 ст. 23 Закона о договорах, приоритетом применения перед законами обладают временно применяемые договоры, согласие на обязательность которых подлежит выражению в форме федерального закона. Временно применяемый договор, не представленный в течение шести месяцев с даты начала его временного применения в Государственную Думу для рассмотрения вопроса о выражении согласия на его обязательность или о продлении его временного применения в соответствии с п. 2 ст. 23 Закона о договорах, должен утрачивать приоритет применения перед законами: отныне такой договор должен обладать приоритетом применения лишь в отношении нормативных актов органа власти РФ, принявшего решение о его временном применении.

9. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (ред. от 25 декабря 2012 г.) нуждается в совершенствовании, в том числе в части, касающейся процедуры официального опубликования договоров и регламентации последствий отклонения Государственной Думой проектов законов, посредством которых должно быть выражено согласие на обязательность временно применяемых договоров РФ или продлено их временное применение.

Практическая значимость результатов исследования.

1. Результаты проведенного автором исследования могут быть использованы в процессе преподавания учебных курсов «Международное публичное право», «Международное частное право», «Конституционное право», «Теория права и государства», а также в процессе преподавания иных учебных курсов при рассмотрении тем, посвященных иерархии нормативных правовых актов, действующих в РФ.

2. Результаты работы могут быть использованы в качестве теоретической базы научных исследований, касающихся действия и применения международных договоров в РФ, а также в качестве материала для научных дискуссий.

3. Результаты настоящего исследования могут быть использованы судебными органами для обоснования возможности или невозможности прямого применения договоров, а также для установления места договоров в иерархии правовых актов РФ в ситуациях, когда законодательство не содержит четких постановлений по этим вопросам.

4. Выводы, представленные в работе, а также предложения по изменению действующего законодательства РФ, изложенные в Приложении № 3 к диссертации, могут быть использованы органами законодательной власти в правотворческом процессе.

Апробация результатов исследования. Научную апробацию результаты диссертационного исследования прошли на кафедре международного права Санкт-Петербургского государственного университета. Основные положения настоящей работы были представлены в докладах, сделанных на научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня рождения проф. Романа Львовича Боброва (8-9 октября 2010 г., Санкт-Петербург), на ежегодных собраниях Российской ассоциации международного права (29 июня – 2 июля 2010 г., г. Москва; 29 июня – 1 июля 2011 г., г. Москва; 27-29 июня 2012 г., г. Москва), а также на научной конференции «Система правового регулирования международных отношений. Проблемы теории» (18-19 октября 2012 г., г. Санкт-Петербург).

Результаты настоящего исследования были использованы в процессе ведения семинарских занятий в рамках учебных дисциплин «Международное право» и «Международное частное право» на юридическом факультете Санкт-Петербургского государственного университета.

Содержащиеся в диссертации выводы были изложены автором в пяти научных статьях.

Структура диссертации обусловлена предметом, целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, каждая из которых разбита на параграфы, заключения, списка использованных источников и трех приложений (приложения № 1, № 2, № 3). Работа включает в себя проект изменений Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.) (Приложение № 3).

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются цель, задачи, объект, предмет, методологическая основа, нормативно-правовая и информационная база, научная новизна, практическая значимость диссертационного исследования, формулируются основные выводы, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и о его структуре.

Глава 1. Теория непосредственного действия норм международного права в правовой системе государства состоит из трех параграфов.

§ 1. Понятие и признаки непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе государства

В параграфе исследуется соотношение понятий «действие права» и «непосредственное действие права». По мнению автора, термины «действие права» и «непосредственное действие права» по своему смыслу не тождественны. Термин «действие права» означает воздействие правовой нормы на общественные отношения, в то время как термин «непосредственное действие права» имеет отношение к механизму такого действия.

Исследуются различия в механизмах непосредственного (прямого) и опосредованного действия норм международных договоров в правовой системе государства. Автор делает вывод о том, что специализированные и технические нормы могут действовать только опосредованно, а регулятивные – как непосредственно, так и опосредованно.

Исследуется вопрос о том, образуют ли международное и национальное право две самостоятельные правовые системы либо единую правовую систему. Автор приходит к выводу об обоснованности дуалистического подхода к соотношению международной и национальных правовых систем, согласно которому международное и национальное право образуют две различные правовые системы. Свои дальнейшие исследования он проводит на основе этого подхода.

Автор исследует вопрос о признаках непосредственного (прямого) действия норм договоров в правовой системе государства. Он оспаривает точки зрения, существующие в литературе по этому вопросу. Автор приходит к выводу, что основным признаком прямого действия норм договора в правовой системе государства является то, что они выступают в качестве источников прав и обязанностей субъектов национального права.

По мнению автора, под непосредственным (прямым) действием нормы международного договора в национальной правовой системе следует понимать регулирование нормой международного договора общественных отношений с участием субъектов внутригосударственного права путем предоставления им прав и возложения на них обязанностей. Напротив, под опосредованным действием нормы международного договора в национальной правовой системе автор понимает воздействие нормы договора на

общественные отношения с участием субъектов внутригосударственного права посредством изменения содержания нормы права, регулирующей общественные отношения с участием субъектов национального права путем предоставления им прав и обязанностей.

В конце параграфа автор рассматривает случаи прямого применения норм договоров судами РФ и делает вывод о том, что они свидетельствуют о прямом действии норм договоров в правовой системе РФ.

§ 2. Становление теории непосредственного действия норм международного права в правовой системе государства

Автором исследуется история возникновения и становления теории непосредственного (прямого) действия норм международного права в правовой системе государства (далее – теория прямого действия). По мнению автора, основной постулат теории прямого действия можно сформулировать следующим образом: «Нормы международного права порождают права и обязанности у субъектов внутригосударственного права при наличии ряда условий».

По мнению автора, теория прямого действия берет свое начало в доктрине инкорпорации. Доктрина инкорпорации зародилась в Великобритании в XVIII в. и применялась в отношении обычных норм международного права. Ее содержание было выражено в словах английского юриста У. Блэкстоуна: «... Право народов, где бы ни поднимался вопрос, который по существу является объектом его юрисдикции, в полной мере принимается общим правом и рассматривается как часть права страны».

В литературе возникновение теории прямого действия связывалось с п. 2 ст. 6 Конституции США 1787 г., согласно которому «... конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение оной, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены от имени Соединенных Штатов, являются верховным правом страны; и судьи в каждом штате обязаны следовать таковому праву, что бы ему ни противоречило в конституции или законах любого штата». Однако, по мнению автора, теория прямого действия возникла в США только в первой половине XIX в. в результате толкования юристами п. 2 ст. 6 Конституции США и норм международных договоров США, так как именно в это время теория прямого действия стала самостоятельной идеей, а факты правовой действительности стали использоваться в качестве средств доказательства ее достоверности или ложности. Положения, сформулированные в решениях Верховного суда США по делам *Owings v. Norwood's Lessee* (1809), *Foster v. Neilson* (1829 г.), заложили основу рассматриваемой теории.

Автор констатирует, что ныне теория непосредственного действия воспринята законодательством ряда стран применительно к различным источникам международного права, в том числе Конституцией РФ (ч. 4 ст. 15).

Исследуется вопрос о различиях между юридическими функциями, которые выполняла в XVIII – начале XX вв. норма п. 2 ст. 6 Конституции США, и функциями, которые выполняют схожие по содержанию нормы, закрепленные в современных конституциях государств, в том числе в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. По мнению автора, на момент принятия Конституции США 1787 г. договоры еще не рассматривались доктриной как правовые акты, поэтому важнейшая функция п. 2 ст. 6 Конституции США в то время состояла в том, чтобы снабдить нормы, содержащиеся в договорах США, силой норм национального права. Напротив, в современных конституциях государств нормы, подобные норме п. 2 ст. 6 Конституции США, хотя и содержатся, они уже не выполняют этой функции, поскольку ныне юридическая природа международного права признается подавляющим большинством юристов.

§ 3. Возможность непосредственного действия норм международных договоров в национальной правовой системе в доктрине международного права

Автор исследует воззрения сторонников теории трансформации (Л.П. Ануфриева, В.Г. Буткевич, Г.К. Дмитриева, Е.Т. Усенко, С.В. Черниченко и др.). Они исходят из того, что в силу различий в объектах регулирования у международного и национального права, международное право в национальной правовой системе непосредственно действовать не может. В этой связи с целью выполнения своих международных обязательств государство должно издать национально-правовые акты. В итоге осуществление государством обязательных для него норм международного права происходит в результате реализации норм национально-правовых актов.

По мнению автора, хотя международное и национальное право образуют две различных правовых системы, это не исключает возможности непосредственного регулирования международным правом общественных отношений с участием субъектов национального права, если государство выразило в той или иной форме своё согласие на это.

Так, отношения, складывающиеся в рамках международной и национальных правовых систем, тесно взаимосвязаны, поскольку одно и то же государство является одновременно субъектом международного и национального права. Поэтому норма международного права, изменяя правовое положение государства как стороны межгосударственных отношений, способна повлиять на правовое положение государства как стороны внутригосударственных отношений. Это становится возможным, поскольку международные обязательства государства обладают верховенством по отношению к национальному праву, доказательством чему служат нормы ст. 26 и 27 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. (далее – Венская конвенция 1969 г.). Верховенство международных обязательств по отношению к национальному праву заключается в том, что государство обязано выполнить свои международные обязательства, невзирая на форму, в

которой они приняты, даже если для этого требуется внести изменения в национальное законодательство.

По мнению автора, воли государств, направленные на признание обязательности договора или обычая, сохраняют в их основе (в основе норм, содержащихся в них) свою автономию. А поскольку в национальной правовой системе, в силу суверенности государства, воли других государств, лежащие в основе нормы международного права, не имеют силы, источником юридической силы нормы международного права в правовой системе данного государства будет являться только его воля, лежащая в основе нормы международного права. Следовательно, суверенитет государства не препятствует прямому действию в его правовой системе обязательных для него норм международного права.

Автор полагает, что поскольку государство представляет собой единство трех элементов: суверенной публичной власти, территории и населения, договор, содержащий нормы о правах и обязанностях частных лиц, следует по умолчанию рассматривать как порождающий у органов власти государства-участника договора обязанности по его выполнению в пределах их компетенции, а у частных лиц – права и обязанности, которые предусмотрены его нормами. Вопрос о том, какие органы государства в результате заключения договора фактически несут обязанность по его выполнению, должен решаться в зависимости от содержания договора, их компетенции, а также от того, препятствует ли правовая система государства прямому действию договоров в своих пределах. Таким образом, ситуация, когда, как полагают сторонники теории трансформации, с целью выполнения своих международных обязательств государство должно издать национально-правовые акты, является исключением из общего правила об обязательности договоров государства как для его правоприменительных, так и для правотворческих органов власти.

Автор оспаривает мнение сторонников теории трансформации, согласно которому в результате действия национально-правовых отсылочных норм во внутреннем праве образуется норма, идентичная по формулировке (текстуальному содержанию) норме международного права, и уже она регулирует внутригосударственные отношения. По мнению автора, существование такой нормы не может быть подтверждено формально: эта норма, если она и существует, не имеет формы, а поэтому факт ее существования и ее содержание еще необходимо доказать.

В итоге автор приходит к выводу о несостоятельности аргументов сторонников теории трансформации, выдвинутых в пользу невозможности прямого действия норм договоров в правовой системе государства.

Исследуются возражения другой группы ученых (В.М. Аверков, А.М. Васильев, А.С. Гавердовский, Н.В. Миронов, Р.А. Мюллерсон) против возможности прямого действия норм договоров в правовой системе государства (их концепцию автор именует теорией

опосредованного действия норм договоров). По их мнению, в государствах, отсылочные нормы права которых предписывают применять договоры, договоры действуют опосредованно, но в собственном качестве.

Автор полагает, что если согласиться с этим мнением, следует признать, что договоры должны действовать опосредованно, а отсылочная норма – непосредственно в правовой системе государства. Но отсылочная норма является специализированной нормой, поэтому она не может действовать непосредственно. Следовательно, выводы этой группы ученых также не имеют под собой достаточных оснований.

Таким образом, автор приходит к выводу, что нормы договоров способны иметь непосредственное действие в государствах, правовые системы которых это допускают. Прямое действие норм договоров в РФ подтверждается нормами отечественного законодательства: ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, п. 3 ст. 5 Закона о договорах и другими.

Глава 2. Юридические условия непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе Российской Федерации. Глава состоит из двух параграфов.

В начале главы автор делает обзор высказанных в литературе мнений относительно условий непосредственного действия договоров в РФ.

Общие условия непосредственного действия норм договоров в правовой системе РФ определяются автором как условия, наличие которых свидетельствует о том, что правовая система РФ в целом допускает прямое действие договоров в своих пределах. Под специальными условиями непосредственного действия договоров в правовой системе РФ автор понимает условия, наличие которых свидетельствует о том, что норма конкретного договора имеет непосредственное действие в правовой системе РФ.

§ 1. Общие условия непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе Российской Федерации

Автор полагает, что принцип *pacta sunt servanda*, как он изложен в ст. 26 Венской конвенции 1969 г., содержит потенциал его толкования в том смысле, что выполнение договоров должно происходить путем их непосредственной реализации. Может ли он толковаться таким образом – зависит от особенностей правовой системы конкретного государства. Поскольку правовая система РФ в целом не препятствует прямому действию договоров, принцип *pacta sunt servanda* следует рассматривать как общее условие прямого действия норм договоров в правовой системе РФ.

По мнению автора, договоры, по общему правилу, могут иметь непосредственное действие в государстве, если, согласно его праву, парламент участвует в процедуре заключения договоров. Об этом свидетельствует тот факт, что в государствах, парламенты которых не санкционируют заключения договоров и не выражают согласия на их обязательность, договоры, по общему правилу, не имеют прямого действия (Великобритания, Австралия, Израиль,

Канада). Если бы договоры в таких странах, по общему правилу, имели прямое действие, парламенты этих стран оказывались бы перед выбором: либо изменять законодательство (большинство договоров этого требует), подчиняясь тем самым решениям органов исполнительной власти, заключивших договор, и, по сути, теряя самостоятельность в принятии решений, либо не изменять законов, тем самым допуская нарушение договора. Таким образом, прямое действие договоров в этих государствах приводило бы либо к нарушению принципа разделения властей либо к нарушению договоров. Аналогичная ситуация имела бы место в РФ, если бы договоры в ее пределах имели прямое действие при том, что законодательство РФ не уполномочивало бы Федеральное Собрание РФ на заключение договоров. Таким образом, наличие в праве государства норм, обеспечивающих участие парламента (в РФ – Федерального Собрания) в заключении договоров, является общим условием прямого действия договоров в правовой системе государства.

Однако, чтобы договоры, по общему правилу, имели прямое действие в правовой системе данного государства, нормами его права должно быть предусмотрено, что парламент: 1) одобряет заключение или выражает согласие на обязательность договоров, исполнение которых требует принятия новых или изменения, отмены действующих законов, и/или одобряет заключение или выражает согласие на обязательность договоров, предметом которых являются права и обязанности частных лиц; 2) одобряет заключение или выражает согласие на обязательность договоров в форме нормативно-правового акта, имеющего силу закона. Нормами права РФ предусмотрено участие Федерального Собрания в заключении упомянутых договоров, а согласие на их обязательность выражается форме федерального закона, поэтому договоры, по общему правилу, имеют прямое действие в РФ.

По мнению автора, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ гарантирует возможность непосредственного действия договоров в РФ, но, как правило, не является условием прямого действия, т.к. ее функционирование обеспечивается участием Федерального Собрания в заключении договоров. Как условие прямого действия договоров ч. 4 ст. 15 Конституции РФ может выступать в ситуациях, когда в силу закона нормы договора являются самоисполнимыми.

§ 2. Специальные условия непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе Российской Федерации. Параграф состоит из пяти подпараграфов.

§ 2.1. Способность нормы международного договора к непосредственному действию (самоисполнимость)

По мнению автора, самоисполнимая норма договора – это норма, которая способна самостоятельно или в связи с другими нормами права порождать права или обязанности у соответствующих субъектов. Напротив, под самоисполнимой нормой договора следует

понимать норму, которая способна регулировать общественные отношения путем изменения содержания непосредственно действующих норм права.

Автор предлагает классифицировать самоисполнимые нормы в зависимости от того, является ли их самоисполнимость окончательной, на безусловно самоисполнимые и условно самоисполнимые. К безусловно самоисполнимым нормам автор относит две группы норм: нормы, которые 1) в силу своей функциональной роли в системе норм права (специализированные и технические нормы) либо 2) в силу того, что они представляют собой составную часть обязанности государства по их закреплению в издаваемых им правовых актах, ни при каких условиях не могут порождать прав или обязанностей у субъектов права. К условно самоисполнимым нормам автор относит нормы, для непосредственного действия которых требуется введение в действие иных норм права (например, норм, регулирующих порядок их реализации). По мнению автора, норма является условно самоисполнимой только при условии, если договором или национально-правовым актом данного государства прямо предусмотрена необходимость введения в действие иных норм права для ее применения. При этом в РФ, если такая необходимость будет предусмотрена законодательным актом, норма договора, если она, с учетом положений договора, самоисполнима, все равно будет подлежать прямому применению в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Автор приходит к выводу, что вопрос о самоисполнимости конкретной нормы договора должен решаться с учетом ее формулировки и других положений договора, а также в зависимости от того, как устроена правовая система государства, в рамках которой встает вопрос о ее прямом применении.

Автор исследует вопрос о критериях самоисполнимости норм договоров. Самоисполнимость и адресованность – это два разных вопроса. Автор выделяет критерий правовой интервенции, согласно которому самоисполнимые нормы – это те, которые не требуют введения в действие правового акта для их применения. Суды РФ часто руководствуются этим критерием, что объясняется, в частности, его закреплением в п. 3 ст. 5 Закона о договорах. По мнению автора, в законодательстве этот критерий сформулирован неоправданно узко, поэтому следует внести изменения в п. 3 ст. 5 Закона о договорах. Оптимальным критерием самоисполнимости норм договоров является критерий порождения прав и обязанностей, т.е. норма договора является самоисполнимой, если она порождает права и обязанности самостоятельно или во взаимосвязи с другими нормами права.

Исследуется вопрос о том, в какой степени суды РФ свободны в решении вопроса о прямой применимости договоров. Автор приходит к выводу о том, что судам следует учитывать практику международных органов, уполномоченных применять и толковать договоры, в которых участвует РФ (например, акты Экономического Суда СНГ). По мнению автора, последующие соглашения между РФ и другими странами по поводу толкования и

применения договоров РФ, обязательны для судов лишь в том случае, если они официально опубликованы в РФ. Ненормативные акты органов власти, содержащие указания на само- или несоисполнимость норм договоров РФ, имеют для судов РФ рекомендательный характер.

Использование судами РФ единой методики определения несоисполнимых норм договоров обеспечит единство квалификации судами норм договоров РФ в качестве само- или несоисполнимых. Такая методика может быть закреплена в информационных письмах Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ или в справочных материалах, которые могут быть рекомендованы этими инстанциями судьям для применения.

§ 2.2. Адресованность нормы международного договора субъектам национального права

По мнению автора, норму договора следует считать адресованной субъекту национального права, если в соответствии с ней частное лицо обладает правом или обязанностью. Если согласно норме государство (его орган) обладает правом или обязанностью в отношении другого органа данного государства либо частного лица, то норму следует рассматривать как адресованную субъекту национального права. Если из нормы договора следует, что государство (его орган) имеет право или обязанность в отношении другого государства (его органа), данную норму необходимо рассматривать как адресованную государству-участнику договора (его органу) – субъекту международного права, т.к. отношения между органами власти государств (а по сути – между государствами) будут складываться в международной сфере.

§ 2.3. Выражение согласия на обязательность международного договора

Государство должно выразить согласие на обязательность договора прежде, чем он станет для него обязательным, поэтому выражение РФ согласия на обязательность договора, по мнению автора, является условием его прямого действия в РФ.

Автор полагает, что существуют два исключения, когда прямое действие в РФ могут иметь договоры, в отношении которых РФ не выражала своего согласия. Во-первых, если РФ является участницей соглашения, нормы которого предписывают руководствоваться положениями другого договора, участницей которого РФ не является. Однако автор полагает, что прямое применение подобного рода договоров в РФ в большинстве случаев будет противоречить ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, т.к. они, как правило, официально не публикуются. Во-вторых, если РФ достигнуто соглашение с другими сторонами, подписавшими договор, о его временном применении.

§ 2.4. Вступление международного договора в силу

Вступление договора в силу является условием его прямого действия в РФ, т.к. с момента вступления в силу он становится юридически обязательным для государства.

Однако из этого правила есть исключение. Автор приводит доказательства того, что не вступившие в силу для РФ договоры в период их временного применения юридически обязательны для РФ и могут действовать непосредственно. Автор также полагает, что не во всех случаях суды могут непосредственно применять временно применяемые РФ договоры – он приводит в пример дело, при рассмотрении которого суд был не вправе этого делать, поскольку из текста договора следует, что он подлежал временному применению только конкретным органом власти РФ, не уполномоченным правом РФ на регулирование спорных отношений. Таким образом, норма договора, нацеленная на регулирование спорных отношений, не подлежала применению судом до вступления договора в силу для РФ (Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 07 декабря 2009 г. № ВАС-13594/09).

§ 2.5. Официальное опубликование международного договора

По мнению автора, в РФ официальное опубликование договора является условием его прямого действия в силу ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей запрет на применение не опубликованных официально нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Автор полагает, что официальное опубликование означает размещение текста правового акта в издании, исходящем от государства. Указание же в нормативном акте на то, что конкретное издание является официальным или на то, что правовой акт подлежит публикации в определенном издании, представляет собой юридический прием, посредством которого презюмируется, что текст правового акта, помещенный в данное издание, исходит от государства. Это дает возможность судам избежать необходимости установления фактических обстоятельств, свидетельствующих об официальном характере публикации.

Автор исследует соотношение норм правовых актов, регулирующих опубликование договоров в РФ (за исключением временно применяемых договоров РФ): Закон о договорах (пункты 1, 2, 3 ст. 30), Федеральный закон от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ (статьи 3, 9.1.), Указ Президента РФ от 11.01.1993 г. № 11 (прежде всего, п. 1 и 3). Автор приходит к выводу, что в настоящее время норма ст. 3 Федерального закона от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ об одновременном опубликовании договоров и законов об их ратификации фактически не соблюдается. Кроме того, норма Указа Президента РФ от 11.01.1993 г. № 11, согласно которой «международные договоры Российской Федерации могут доводиться до всеобщего сведения иными средствами массовой информации и издательствами», в настоящее время не может являться основанием непосредственного применения договоров, не опубликованных официально, т.к. применение таких договоров противоречит ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

Исследуется вопрос о том, опубликование договоров в каких источниках, помимо тех, что указаны в ст. 30 Закона о договорах («Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень международных договоров», «Официальный интернет-портал

правовой информации» (www.pravo.gov.ru), официальные издания федеральных органов исполнительной власти), следует считать официальным.

Автор полагает, что к источникам официального опубликования договоров следует также отнести газету «Российские вести» (в силу Указа Президента РФ от 11.01.1993 г. № 11), хотя на практике в ней сейчас договоры не публикуются. Кроме того, хотя Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 10.10.2003 г. № 5 и Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 11.06.1999 г. № 8 разошлись во мнениях относительно официального характера публикаций договоров в сборниках международных договоров СССР, их следует рассматривать как источники официального опубликования договоров, т.к. фактически эти издания являлись официальными

В настоящее время опубликование договоров в РФ нередко задерживается. Этому способствует ст. 30 Закона о договорах, в которой устанавливается последующая (после вступления в силу) публикация договоров (за исключением межведомственных договоров и договоров, в отношении которых (частей которых) РФ было достигнуто соглашение об их временном применении). Автор предлагает ст. 30 Закона о договорах изложить в новой редакции, которая обеспечивала бы официальное опубликование договоров до еще до их вступления в силу.

Автор исследует вопрос об официальном опубликовании договоров, в отношении которых РФ было достигнуто соглашение об их временном применении, до их вступления в силу для РФ. По мнению автора, норма п. 2.1. Закона о договорах допускает публикацию договоров после начала их временного применения. Между тем, в силу принципа *pacta sunt servanda* РФ обязана выполнять договор с даты начала его временного применения. В этой связи, по мнению автора, в п. 2.1. Закона о договорах законодателю следовало закрепить норму, согласно которой тексты всех договоров, в отношении которых (частей которых) РФ было достигнуто соглашение об их временном применении, должны публиковаться еще до начала временного применения.

Глава 3. Нормы международных договоров в правовой системе Российской Федерации. Глава состоит из трех параграфов.

§ 1. Теоретические аспекты определения юридической силы норм международных договоров в национальной правовой системе

Исследуется вопрос о том, может ли договор иметь свою собственную силу в национальной правовой системе.

В подп. «а» п. 1 ст. 2 Венской конвенции 1969 г.¹ в качестве квалифицирующего признака договора указано то, что договор – это «... соглашение, заключенное между государствами...». Следовательно, источником юридической силы договора в международной плоскости являются воли, выраженные, как минимум, двумя государствами для признания его обязательной силы. По мнению автора, собственная юридическая сила договора может быть определена только относительно государства-участника договора, а в отношении государства, не участвующего в договоре, договор собственной силы не имеет, т.к. иначе пришлось бы признать, что государство, не участвующее в договоре, также обязано его соблюдать.

Как было отмечено, воли государств, выраженные для признания обязательной силы договора, лежащие в основе договора, сохраняют свою автономию. Источником юридической силы договора в международной плоскости являются воли, выраженные, как минимум, двумя государствами для признания его обязательной силы, а нормы международного права в правовой системе государства, в силу суверенитета, имеют источником своей юридической обязательности только волю данного государства, лежащую в основе договора. Поскольку в обоих случаях источник юридической силы договора находится изначально в его основе, договор, если он действует непосредственно в правовой системе данного государства-участника, действует собственной силой.

Юридическая сила национального правового акта государства имеет своим источником лежащую в его основе волю государства, выраженную его органом (органами). Юридическая сила акта определяется «... положением органа, издавшего тот или иной нормативный акт, в общей системе правотворческих государственных органов, его компетенцией и... характером самих издаваемых актов»². Поскольку решения о согласии на обязательность договоров также принимаются органами государства, договоры в рамках национальной правовой системы имеют силу правовых актов, которые уполномочены издавать органы, принявшие решения о согласии на обязательность договоров либо санкционировавшие их заключение (если санкционирует заключение договора вышестоящий орган, а заключает нижестоящий). При этом роль принципа *pacta sunt servanda*, а следовательно, и норм ст. 26, 27 Венской конвенции 1969 г., в разрешении коллизий между нормами договоров и нормами национального права, по мнению автора, заключается в том, что они обуславливают приоритет применения норм договоров, заключенных (или заключение которых

¹ В диссертации не затрагиваются аналогичные положения Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г., поскольку Российская Федерация в данной конвенции не участвует. Однако вывод о том, что собственная юридическая сила договора может быть определена только относительно участника договора, в равной мере применим и к договорам с участием международных организаций.

² Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. С. 513.

санкционировано) органами власти государства, в отношении правовых актов, издаваемых такими органами.

§ 2. Место норм вступивших в силу международных договоров Российской Федерации в иерархии правовых актов Российской Федерации

Исследуется вопрос о том, должны ли в силу принципа *pacta sunt servanda* договоры иметь приоритет применения перед Конституцией РФ. Автор приходит к выводу, что принципы *pacta sunt servanda*, суверенного равенства государств (далее – принцип суверенного равенства) и невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государства (далее – принцип невмешательства), будучи нормами *jus cogens*, должны толковаться так, чтобы применение одного не приводило к нарушению другого. Приоритетное применение договора перед Конституцией РФ на основании принципа *pacta sunt servanda* приведет к нарушению ряда ее норм (ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 3), а следовательно, толкование принципа *pacta sunt servanda* как обязывающего суды применять нормы договоров приоритетно перед нормами Конституции РФ будет несовместимо с принципами невмешательства и суверенного равенства, поэтому договоры в силу принципа *pacta sunt servanda* не могут иметь приоритет применения перед Конституцией РФ.

Исследуется вопрос о юридической силе общепризнанных принципов и норм международного права, закрепленных в договорах. По мнению автора, если возникает коллизия между нормой Конституции РФ и общепризнанной нормой международного права, которые касаются прав и свобод человека и гражданина, то в силу ч. 1 ст. 17 Конституции РФ, применению будет подлежать та из них, которая устанавливает более высокий уровень гарантий прав и свобод человека и гражданина. Место в иерархии норм права РФ иных общепризнанных принципов и норм, если они закреплены в договоре и не являются нормами *jus cogens*, следует определять по правилам определения места «ординарных» норм договоров в иерархии правовых актов РФ. Если общепризнанные принцип или норма являются нормами *jus cogens*, то, с учетом их особого статуса в международном праве, а также с учетом верховенства международных обязательств государства в отношении его национального права, следует исходить из того, что они обладают приоритетом применения перед нормами Конституции РФ.

Исследуется вопрос о том, любой ли договор имеет приоритет применения перед законом согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. По мнению автора, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ должна применяться в контексте ст. 10 Конституции РФ – эти нормы обладают равной силой, поэтому применение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ не должно приводить к нарушению других норм, составляющих основы конституционного строя РФ (ч. 1 ст. 16 Конституции РФ). В этой связи приоритетом применения перед законами могут обладать только договоры, согласие на обязательность которых было выражено в форме федерального закона.

Автор полагает, что договор, согласие на обязательность которого было выражено в форме иной, чем федеральный закон, имеет приоритет применения перед нормативными актами органа власти, принявшего решение о согласии на обязательность договора. Однако это следует не из взаимосвязанного толкования ч. 4 ст. 15, ст. 90, 113 Конституции РФ, как это закреплено в п. 8 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 10.10.2003 г. № 5, а из системного толкования принципа *pacta sunt servanda* (ст. 26, 27 Венской конвенции 1969 г.), принципов суверенного равенства и невмешательства, ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 90, ч. 1 ст. 115 Конституции РФ.

По мнению автора, в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, договоры, согласие на обязательность которых было выражено в форме федерального закона, обладают приоритетом применения перед федеральными конституционными законами, т.к. в гл. 1 Конституции РФ, положения которой составляют основы конституционного строя РФ, деление законов на федеральные и федеральные конституционные отсутствует – используются более общие термины «закон» или «федеральный закон». В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ употреблен термин «закон», который, следовательно, необходимо толковать как означающий федеральный закон и федеральный конституционный закон.

Автор полагает, что поскольку согласно п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, выполнение международных договоров РФ находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, договоры обладают приоритетом применения перед законами субъектов РФ независимо от того, приняты ли последние по предметам совместного ведения с РФ или по предметам исключительного ведения субъекта РФ и независимо от того, было ли заключение такого договора согласовано с субъектом РФ. При этом в отношении законов субъектов РФ приоритетом применения обладают договоры независимо от того, каким органом власти было выражено согласие на их обязательность (санкционировано их заключение), т.к. приоритетное применение договора, согласие на обязательность которого было выражено органом власти иным, чем Федеральное Собрание, перед законом субъекта РФ не приведет к нарушению норм, составляющих основы конституционного строя РФ.

§ 3. Место норм международных договоров Российской Федерации в период их временного применения в иерархии правовых актов Российской Федерации

На основании исследования доктрины, норм Конституции РФ, Закона о договорах, а также судебной практики автор приходит к выводу, что ч. 4 ст. 15 Конституции РФ охватывает своей формулировкой договоры в период их временного применения.

По мнению автора, не все договоры в период их временного применения должны иметь приоритет применения перед законами в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Автор полагает, что приоритетом применения перед законами не обладают временно применяемые договоры, согласие на обязательность которых подлежит выражению в форме иной, чем федеральный

закон, т.к. противоположный подход приводил бы к тому, что акты (договоры), применение которых было санкционировано органами исполнительной власти, имели бы приоритет применения перед законами при отсутствии юридических механизмов, позволяющих Государственной Думе принять участие в определении дальнейшей судьбы этих договоров для РФ. Реализация этого подхода привела бы к нарушению принципа разделения властей, установленного ст. 10 Конституции РФ. Автор приходит к выводу, что такие договоры в период их временного применения должны обладать приоритетом применения перед нормативно-правовыми актами органа власти, принявшего решение о временном применении.

Напротив, временно применяемые договоры, решения о согласии на обязательность которых подлежат принятию в форме федерального закона, по мнению автора, имеют приоритет применения перед законами. Законодатель, уполномочив Президента РФ, Правительство РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций, на принятие решений о временном применении, в том числе таких договоров или их частей (п. 2 ст. 23, ст. 11 Закона о договорах), тем самым допустил вторжение этих органов власти в свою компетенцию. В этой связи срок представления вышеуказанных договоров в Государственную Думу, предусмотренный п. 2 ст. 23 Закона о договорах – не более шести месяцев с даты начала временного применения, следует рассматривать, в том числе и как период, в течение которого законодатель считает вторжение вышеуказанных органов власти в свою компетенцию, которое будет неизбежно иметь место, в частности при приоритетном перед законами применении указанных временно применяемых договоров, как допустимое. Отсюда следует, что приоритетное применение договоров, решения о согласии на обязательность которых подлежат принятию в форме федерального закона, перед законами в течение шести месяцев с даты начала их временного применения следует рассматривать как совместимое с принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ).

Исследуется ситуация, когда органы власти нарушают шестимесячный срок представления временно применяемого договора в Государственную Думу, предусмотренный п. 2 ст. 23 Закона о договорах, для продления его временного применения или для выражения согласия на его обязательность. По мнению автора, невыполнение органами власти нормы, которая обуславливает допустимость их вторжения в компетенцию законодателя в течение шести месяцев с даты начала временного применения договора, решение о согласии на обязательность которого подлежит принятию в форме федерального закона, влечет за собой неправомерность приоритетного перед законами применения такого договора. Отныне такой договор должен иметь приоритет применения лишь перед правовыми актами органа власти, принявшего решение о его временном применении.

Напротив, если договор был представлен в Государственную Думу своевременно, по мнению автора, приоритет его применения перед законами должен продолжать действовать.

Автор отмечает, что законодательство РФ не содержит нормы, в соответствии с которой отклонение Государственной Думой проекта федерального закона, посредством которого должно быть выражено согласие на обязательность договора или согласие на продление временного применения договора, влечет за собой возникновение обязанности у органов исполнительной власти уведомить другие договаривающиеся государства о намерении РФ не стать участницей соответствующего договора. Отсутствие этой нормы, по мнению автора, является серьезным пробелом в отечественном законодательстве, поскольку фактический отказ Государственной Думы снабжать договор силой закона оказывается лишенным юридических последствий.

В этой связи, до тех пор, пока соответствующая норма в Законе о договорах не будет закреплена, временно применяемый договор, решение о согласии на обязательность которого подлежит принятию в форме федерального закона, в случае отклонения проекта федерального закона, посредством которого должно быть выражено согласие на обязательность договора или согласие на продление временного применения договора, должен рассматриваться как утративший приоритет применения перед законами со дня отклонения проекта соответствующего федерального закона Государственной Думой. Отныне такой договор должен обладать приоритетом применения лишь перед правовыми актами органа власти, принявшего решение о его временном применении.

Автор отмечает, что суды РФ обычно не обуславливают возможность приоритетного перед законом применения временно применяемого договора, решение о согласии на обязательность которого подлежит принятию в форме федерального закона, соблюдением органами исполнительной власти сроков их представления в Государственную Думу, а также принятием или отклонением Государственной Думой проектов федеральных законов, посредством которых должно быть выражено согласие на обязательность договоров. Однако, по мнению автора, выполнение РФ своих международных обязательств не должно расшатывать основ ее конституционного строя, поэтому судам следует принимать во внимание все вышеуказанные обстоятельства, прежде чем принимать решение о приоритетном перед законом применении временно применяемого договора РФ.

В **Заключении** сформулированы основные выводы, к которым пришел автор в результате исследования.

В **Приложении № 1** содержится текст обращения автора в МИД РФ, а также текст ответа МИД РФ на него.

В **Приложении № 2** содержится текст письма, направленного в Стортинг (парламент Норвегии) автором, а также текст письма, полученного из Стортинга в ответ на обращение автора.

В **Приложении № 3** содержится разработанный автором проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2012 г.)».

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Публикации в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ:

1. Карандашов, И.И. Юридические условия непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе Российской Федерации / И.И. Карандашов // Российский ежегодник международного права, 2010. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2011. – С. 149 – 172.

2. Карандашов, И.И. Некоторые вопросы применения судами норм международных договоров Российской Федерации в свете их официального опубликования / И.И. Карандашов // Международное право. – 2011. – № 2. – С. 289 – 293.

Публикации в иных изданиях:

3. Карандашов, И.И. Порядок официального опубликования международных договоров Российской Федерации / И.И. Карандашов // Международные отношения и право: взгляд в XXI век: Материалы конференции в честь проф. Л.Н. Галенской / под ред. С.В. Бахина. – СПб., 2009. – С. 502 – 511.

4. Карандашов, И.И.³ Понятие и признаки непосредственного действия норм международных договоров в правовой системе государства / И.И. Карандашов // Международное право: вчера, сегодня, завтра. К 100-летию со дня рождения профессора Романа Львовича Боброва: Тезисы докладов на научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 8-9 октября 2010 г. / под ред. С.В. Бахина. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2010. – С. 42 – 44.

5. Карандашов, И.И. Международный договор Российской Федерации как регулятор трансграничных невластных отношений / И.И. Карандашов // Система правового регулирования международных отношений. Проблемы теории: Тезисы докладов на научной конференции. Санкт-Петербург, 18-19 октября 2012 г. / под ред. С.В. Бахина. – СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2012. – С. 54 – 56.

³ В издании фамилия автора ошибочно указана «Карандашев».