

**ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА***Рыхтикова Л.Ю.<sup>1</sup>***ЭКСПЕРТИЗА НАЦИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ  
В ЧАСТИ СООТВЕТСТВИЯ  
МЕЖДУНАРОДНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ  
В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ**

Практика законодательной деятельности показала, что национальные законы со времени принятия Конституции РФ имплементируют международные договоры в национальное законодательство в основном при помощи отсылки как одного из видов или способов имплементации норм международного права. Данный способ имплементации норм международного права показал себя неэффективным, поскольку из-за отсутствия понимания специфики и самой материи международного права, а также зачастую отсутствия представления об объеме международных обязательств и знания текстов международных соглашений нет возможности понять, к какому международному договору отсылает национальный закон, что, несомненно, создает трудности в правоприменительной практике. При заключении международных договоров необходимо соблюдать общие и специфические юридические требования. Они закреплены в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации», в регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации. Например, в Регламенте Государственной Думы есть глава 26 о порядке ратификации и денонсации международных договоров (ст. 189–198). Среди комплекса вопросов рассмотрим установленное требование определять соответствие международного договора законодательству Российской Федерации.

Работу в этом направлении проводят МИД и Минюст России, но одинаковы ли критерии оценки такого соответствия, согласованы ли позиции и пакеты «сопровождающих документов», контролируется ли реальное изменение законов? Всегда ли международные стандарты вполне приемлемы и нет ли в них элементов диктата?

И здесь особо актуален вопрос как о строгих «критериях соответствия», так и о специальной юридической экспертизе с учетом этих критериев.

Предстоит планомерно корректировать законодательство регионов в соответствии с нормами международного права. Возрастает роль суда в применении ратифицированных или одобренных международно-правовых актов. Нередко ссылаются на них Конституционный Суд РФ, а также Высший Арбитражный Суд и Верховный Суд Российской Федерации. Особую остроту приобретает проблема разрешения юридических коллизий между международными и национальными нормами. Признание приоритета первых согласно Конституции РФ (п. 4 ст. 15) не дает всех оснований для ее решения. Кто устанавливает несоответствие, только ли суд? Каково юридическое значение такого установления, каковы возможности его оспариваний? Нужны дополнительные поиски решений.

В этом случае одним из способов согласования норм международного и внутригосударственного права видится экспертиза национальных законов в части их соответствия международным обязательствам, с учетом того, что данная экспертиза должна состоять из трех составляющих:

1) проверка национального законопроекта на соответствие общепризнанным принципам международного права,

2) проверка национального законопроекта на соответствие общепризнанным нормам международного права,

3) проверка национального законопроекта на соответствие международным договорам Российской Федерации.

Экспертизу национальных законопроектов в части соответствия общепризнанным принципам необходимо проводить исходя и из того, что таковые перечислены в Уставе ООН, который является для Российской Федерации международным обязательством.

Международное право может включить в свой собственный актив такие основные принципы — общеобязательные правила поведения всех участников международного общения, как суверенное равенство государств, невмешательство государств во внутренние дела друг друга, равноправное международное сотрудничество, неприменение силы и угрозы силой, территориальная целостность и неприкосновенность, нерушимость границ, мирное разрешение международных споров, защита прав и свобод человека, добросовестное выполнение международных обязательств. Основные принципы являются критерием законности для любых действий государств, для всех заключаемых международных договоров. Общепризнанные нормы, на соответствие которым необходимо проверять национальные законы, делятся на два вида — договорные и обычные. В последнее время среди юристов-международников бытует мнение о том, что конвенционные нормы международных организаций необходимо «переводить» в обычные и считать их общепризнанными.

Для проведения экспертизы национальных законов в части их соответствия международным договорам Российской Федерации необходимо понимание того, что не все международные договоры Российской Федерации являются критерием такой проверки, поэтому правила экспертизы должны быть разработаны с учетом разделения международных договоров на договоры-«сделки», не оказывающие влияния на правовую систему Российской Федерации, и договоры-«законы», являющиеся нормоустанавливающими. В этой связи необходим мониторинг международных договоров в целях отслеживания и разделения их на меж-

<sup>1</sup> **Рыхтикова Лина Юрьевна** — специалист-эксперт отдела международного права Правового управления Аппарата Совета Федерации, соискатель кафедры государственного строительства и права РАГС.

дународные договоры, оказывающие влияние на правовую систему Российской Федерации, и остальные.

Методические рекомендации проведения экспертизы национальных законопроектов в части их соответствия международным договорам Российской Федерации могли бы выглядеть следующим образом:

1) на основе анализа международных договоров Российской Федерации рекомендуется прежде всего определить объем международно-правовых норм, относящихся к предмету регулирования проекта национального закона;

2) определить предмет правового регулирования и цели, достигаемые принятием соответствующего национального закона;

3) определить соотносимость проекта национального закона с реализацией целей и задач международных договоров, относящихся к предмету регулирования национального закона;

4) сопоставить положения международного договора и национального законопроекта.

Для проведения экспертизы необходимо: а) верное понимание международных нормативных понятий и терминов; б) обоснованное «приложение» принципов международного регулирования к предметам национально-правового регулирования; в) строгое применение нормативных «связок», «ссылок», «отсылок» к национальным актам и действиям. Весьма отчетливо обнаруживается тенденция нарастающего влияния международного права на систему и отрасли внутреннего права. Это влияние в тех или иных отраслях права выражается неодинаково, с помощью различных международно-правовых средств. Заметна и разная степень их восприятия в отраслях права государств. Очевидно, новизной таких источников права объясняется и сдержанное отношение российских ученых-юристов к их использованию в учебниках и иных книгах по отраслям права<sup>1</sup>.

В конституционном праве России очень заметно влияние общих идей и принципов конституционализма. Акты Совета Европы и МПА СНГ о верховенстве права, разделении властей, правах человека и демократических институтах все чаще преломляются в конституционном законодательстве. Этого не скажешь об административном праве, где внешнее влияние мало заметно и выражается пока применительно к институтам государственной службы и административной юстиции. Наиболее широкий спектр использования международных норм наблюдается в гражданском праве и МЧП. Привносимые ими стабильные институты, характерные для многих либо некоторых стран (гражданские и торговые кодексы Франции и Германии), активно переносятся на российскую почву. Более фрагментарным является влияние международных норм в других отраслях. Для финансового права — это стандарты международной бухгалтерской отчетности, примерный Гарвардский налоговый кодекс, рекомендации и нормативы ЕС, МБР, МВФ, для трудового права — эффективное «внедрение» конвенций МОТ, для экологического права — жесткие стандарты природных ресурсов и рекомендации международных форумов об охране природной среды (1992) и об устойчивом развитии (2002), для уголовного права — международные

принципы правосудия и прав участников процессов, а также деятельность Международного уголовного суда.

Реализация принципов и норм международного права и «вхождение» их в национальную правовую систему представляют собой сложный процесс. Верно отмечено: одни нормы реализуются только в международных отношениях, а другие — во внутренней сфере государств с помощью соответствующих процедур<sup>2</sup>. Во-первых, реально происходит выбор из всего массива норм и предпочтений, поскольку каждая страна несет бремя многих международных обязательств. По политическим и экономическим соображениям предпочтение нередко отдается нормам, которые связывают их с разными государствами и межгосударственными объединениями. Во-вторых, приходится сопоставлять международные нормы с национальными. Несовпадение понятий и терминов обостряет проблему их содержательности и точности перевода.

В-третьих, международные нормы, требующие принятия, изменения или отмены национальных норм, оказывают весьма сильное влияние. Самостоятельные нормы «мягкого права» не утрачивают свою обязательность<sup>3</sup>. Она выражается в цепи последовательно выполняемых действий: а) в деятельности законодательных органов путем отражения международных актов, их норм при планировании законодательной работы, разработке концепций и текстов законопроектов; б) в системе исполнительной власти путем изменения компетенции и структур, корректировки подзаконных актов, выделения

министерств и других органов, ответственных за выполнение международных обязательств; в) в деятельности судов за счет прецедентного значения решений международных судов, путем ссылок на международные нормы, толкования национальных законов, юридической аргументации<sup>4</sup>. Конституционный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ расширяют эту практику, и общие суды все чаще используют международные нормы.

Проведение правовой экспертизы национальных законов на их соответствие международным обязательствам на всех стадиях законодательного процесса дало бы возможность установить, соответствуют ли проекты национальных законов положениям международных договоров, осуществлять имплементацию положений международных договоров на стадии разработки законопроекта, создать систему парламентского контроля за выполнением обязательств, вытекающих из международных договоров.

Положение части 4 статьи 15 Конституции РФ о примате применения международного договора в большинстве случаев остается бездейственным, так как информация о принятых международных договорах не всегда доступна правоприменителю. Именно поэтому Федеральному Собранию Российской Федерации необходимо совершенствовать или даже реформировать свою правотворческую деятельность, используя конституционное полномочие, являющееся, с одной стороны, одной из форм парламентского контроля в области внешней политики, а с другой — законодательным и информационным отображением международных обязательств.

**Для проведения экспертизы национальных законов в части их соответствия международным договорам Российской Федерации необходимо понимание того, что не все международные договоры Российской Федерации являются критерием такой проверки.**

<sup>1</sup> Манохин М., Адушкин Ю.С. Российское административное право. Саратов, 2000.

<sup>2</sup> Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. — 1997 г.

<sup>3</sup> Решетов Ю.А. К вопросу о «мягком праве»; Ромашов Ю.С. Об условиях формирования общепризнанных норм // Московский журнал международного права. — 1999. — Вып. 2.

<sup>4</sup> Лукашук И.И. Международное право в судах государств. — СПб., 1993.