**Международное право и правовая система России**

Вопросы соотношения и взаимодействия международного права и правовой системы России приобретают особое значение в контексте процессов интеграции и глобализации. Конституционное право закрепляет механизмы распространения действия международно-правовых актов, международного права на национальные правовые системы. Институт имплементации международно-правовых норм в национальные правовые системы служит созданию государством необходимых правовых условий для реализации взятых на себя международных обязательств. Суверенным является решение государства о том, каким образом будет выполнено взятое обязательство, какая процедура будет избрана для реализации международно-правовых норм в национальном законодательстве.

Процедуры имплементации международно-правовых актов определяются национальным законодательством. Это, однако, ни в коей мере не противоречит возможности непосредственного действия международно-правовых актов в правовой системе страны при выполнении принятых в государстве процедур. Отечественным правоведением сформулированы критерии имплементации международно-правовых норм в российское законодательство при признании приоритета международного права и обеспечении суверенитета государства.

Советское правоведение исходило из принципа приоритета советского права и содержало в ряде нормативно-правовых актов бланкетные нормы или положения о применении международных договоров при их коллизии с внутригосударственным правом. Конституция СССР в ст.29 закрепляла среди принципов отношений СССР с другими государствами принцип добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров. "Национальная правовая система, - утверждает А.М. Васильев, - так же суверенна, как и государство, поэтому на территории страны без санкции (в той или иной форме) национальной государственной власти не могут действовать нормы, созданные помимо ее правотворческих органов"\*(1). Советское право, таким образом, отрицало примат международного права. Подобное отрицание не было оригинальным для мировой практики. Так, если в Королевстве Нидерландов признается, что международные договоры в иерархии правовых актов стоят выше конституции страны, то в Королевстве Швеция, в цивилизованности которого не принято сомневаться, непосредственное действие международно-правового договора допускается лишь в исключительных случаях, если риксдаг примет решение об опубликовании его в "Собрании законов Швеции", придав тем самым данному международному договору силу закона.

В письме МИД СССР Генеральному секретарю ООН от 28 февраля 1989 года Советский Союз выразил свою приверженность концепции упрочения международно-правового порядка, с тем чтобы обеспечить примат права в политике. В письме раскрывалась точка зрения советского правительства, в соответствии с которой нормы международного права и обязательства государств обладают приоритетом перед их внутренними нормами\*(2). Очевидно, что представленная концепция отражала скорее политическую волю СССР, нежели реальную практику. МИД СССР, анализируя отражение данной концепции в советском законодательстве, был вынужден признать медлительность, с которой происходит ее реализация в правотворческой и правоприменительной деятельности\*(3).

Впервые положение о приоритете правил международного договора было включено в Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Статья 7 Гражданского кодекса РФ восприняла положение Основ, установив, что международные договоры Российской Федерации применяются к отношениям, которые регулируются гражданским законодательством, непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта. Если международным договором РФ установлены правила, отличные от предусмотренных гражданским законодательством, то применяются положения международного договора.

Проблемы соответствия международным обязательствам Союза ССР нормативных актов органов государственной власти и управления СССР были включены в компетенцию Комитета конституционного надзора СССР. Уже в самом начале своей работы в 1990 г. Комитет при признании неконституционности института прописки ссылался на закрепленную во Всемирной декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах свободу передвижения и выбора местожительства. Закон о Высшем арбитражном суде СССР 1991 г. устанавливал, что в своей деятельности он руководствуется Конституцией СССР, настоящим законом, другим законодательством СССР и республик, многосторонними и двусторонними договорами СССР и соглашениями между республиками, международными соглашениями\*(4).

Конституция Российской Федерации 1993 г. в ст.15 утверждает общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в качестве составной части правовой системы Российской Федерации. Они действуют на основе принципа непосредственности действия международно-правовых норм. Однако речь идет не о любой норме международного права, а лишь об императивных нормах, обладающих общеобязательным характером, - jus cogens. Императивная норма общего международного права "принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой международного права, носящей такой же характер" (ст.53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.). Исчерпывающего перечня норм, обладающих подобным императивным характером, международное право не дает. К ним, бесспорно, следует отнести лишь приведенные в Уставе ООН и в Декларации о принципах международного права 1970 г. основные принципы международного права.

Проблема непосредственности действия международно-правовых норм - предмет принципиальной дискуссии в отечественном правоведении. Сторонники непосредственного действия (И.П. Блищенко, М.М. Солнцев) и его категорические противники (В.Г. Буткевич, С.В. Черниченко, В.А. Василенко, А.Л. Маковский, К.Ф. Егоров, О.П. Коровин) расходятся не столько в подходе к роли международно-правовых норм, сколько в толковании самого явления "непосредственное применение". Непосредственное применение не должно толковаться как действие норм международного права вне конституционных основ и требований национального права и вопреки им.

На основе анализа положения Конституции РФ о том, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора, нельзя утверждать, будто приоритет над национальным законодательством имеют любые договорные нормы международного права. Подобным договором является только международный договор Российской Федерации межгосударственного, межправительственного или межведомственного характера, ратифицированный и официально опубликованный. Хотя Конституция РФ не конкретизирует, что речь идет лишь о ратифицированном международном договоре, именно такой договор выступает в качестве источника российского права. Именно в момент ратификации международного договора Россия принимает на себя все обязательства по нему. Это нашло отражение в формулировке Верховного Суда РФ, отметившего, что речь идет о международном договоре, "решение о согласии на обязательность которого для РФ было принято в форме федерального закона".

Соотношение норм международного права и международных договоров России наряду с ч.4 ст.15 Конституции закрепляется в п."б" ст.86, п."г" ст.106, ч.6 ст.125 Конституции Российской Федерации и Федеральном законе "О международных договорах Российской Федерации".

Российское законодательство в ст.6 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" закрепляет следующие процедуры включения положений международно-правовых актов, международных соглашений России в российскую правовую систему: а) согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора; б) подписание международного договора; в) обмен документами, образующими договор; г) ратификация; д) утверждение; е) принятие; ж) присоединение; з) иные способы выражения согласия по договоренности сторон.

Федеральным законом "О международных договорах Российской Федерации" устанавливаются процедуры ратификации и требования, предъявляемые к данной процедуре. Так, правом внесения в Государственную Думу ФС РФ на ратификацию международных договоров обладают только Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации (единственное исключение из этого положения установлено ст.16 Закона). Закон выдвигает следующие требования к содержанию предложения о ратификации: оно должно содержать копию официального текста международного договора, обоснование целесообразности его ратификации, определение соответствия международного договора законодательству Российской Федерации и в первую очередь Конституции РФ, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации международного договора.

Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации" впервые в отечественном праве закрепляет положение, что вместе с осуществлением процедуры ратификации должны быть определены меры по обеспечению выполнения Россией ратифицируемого договора и выработаны механизмы защиты интересов России в связи с участием в ратифицируемом договоре. На международные договоры в полной мере распространяется положение Конституции Российской Федерации об обязательном опубликовании нормативных правовых актов и о неприменении любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы (ч.3 ст.15 Конституции РФ).

Поэтому наиболее корректной представляется позиция исследователей, являющихся сторонниками трансформации положений международного права в национальную правовую систему (Г.И. Тункин, Е.Т. Усенко, Г.В. Игнатенко, И.И. Лукашук, Р.А. Мюллерсон, Г.И. Курдюков, А.М. Васильев).

Включение норм международного права в национальную правовую систему опосредуется решениями органов государственной власти страны. Ратификация и иные виды трансформации представляют собой механизм защиты национальной правовой системы от проникновения правовых положений, являющихся чужеродными для данной правовой системы. В известном смысле можно говорить о натурализации правовых норм в системе национального права.

Часть 6 ст.125 Конституции РФ закрепляет положение о том, что не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Таким образом, приоритет международных договоров не распространяется на Конституцию РФ. Более того, Конституционный Суд Российской Федерации согласно п."а", "з" ст.125 Конституции РФ вправе разрешать дела о соответствии не вступивших в силу международных договоров Конституции РФ.

В литературе выделяются разные способы воздействия международно-правовых актов на национальные правовые системы\*(5):

1. Ценностная ориентация. Международное право содержит в себе наиболее общие цивилизационные ценности, которые оказывают влияние на формирование национальных правовых систем. Конституционная формула "общепризнанные принципы и нормы международного права" означает, что подобные принципы и стандарты должны быть признаны самой Российской Федерацией. Вне подобного признания они не могут считаться частью российской правовой системы и, следовательно, не могут порождать каких-либо обязательств для Российской Федерации, ее органов и граждан.

2. Признание примата, приоритета норм международного права над национальным правом. Важным является признание приоритета международно-правовых актов при толковании норм национальных правовых систем.

3. Определение процедур имплементации международно-правовых норм в национальное законодательство. Практикой различных государств был выработан ряд общих процедур имплементации норм международного права в национальные правовые системы.

4. Включение ратифицированных международно-правовых актов в национальные правовые системы.

5. Коллизионное право.

При ратификации международных договоров надлежит особое внимание уделять их соответствию законодательству Российской Федерации, прежде всего Конституции РФ. Для решения подобных вопросов должен быть задействован Конституционный Суд РФ. Вместе с тем следует сохранить практику Конституционного Суда РФ, который использует при обосновании своих решений акты международного права (в частности, Суд ссылался на Всеобщую декларацию прав человека, на Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, на документы международных организаций и международные договоры), но в своих решениях основывается только на положениях Конституции РФ.

Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности по вопросу "О реализации международных правовых актов в российской правовой системе", отмечая в подготовленных ею рекомендациях актуальность для России проблемы "вхождения" международно-правовых актов и норм во внутреннее законодательство, была вынуждена отметить, что практика исполнения международных договоров и их имплементации наталкивается на многочисленные препятствия и сложности юридического, организационного, политического и иного порядка, и признала целесообразным рассмотреть возможность подготовки и принятия федерального закона с условным названием "О порядке реализации международных правовых актов в правовой системе Российской Федерации"\*(6). Для решения этой проблемы среди прочих мер предлагается ввести обязательную экспертизу проектов федеральных законов с точки зрения их соответствия требованиям ратифицированных международных правовых актов. Проведение подобной экспертизы следует возложить на специально сформированную комиссию из представителей Министерства иностранных дел, Министерства юстиции, юридических научных учреждений и т.п.

Для того чтобы деятельность комиссии была оправданна, надлежит разработать механизмы предварительной юридической, организационной и финансовой оценки готовности России к вступлению и участию в работе таких структур, как органы Содружества Независимых Государств, Совета Европы, Всемирной торговой организации. Например, вступление в Совет Европы выявило неготовность страны к выполнению связанных с данным шагом международных правовых обязательств и стандартов.

Венская декларация глав государств и правительств стран - членов Совета Европы, принятая 9 октября 1993 года, подтверждает требования к государствам, претендующим на членство в Совете Европы: "Гарантированная свобода слова и, особенно, средств массовой информации, защита национальных меньшинств и соблюдение принципов международного права должны оставаться решающими критериями для оценки любой заявки на полноправное членство". Декларация также подтверждает необходимость при вступлении привести свои учреждения и правовую систему в соответствие с основными принципами демократии, верховенства права и уважения прав человека.

28 февраля 1996 года Россия присоединилась к Уставу Совета Европы. Тем самым была завершена процедура вступления России в эту европейскую организацию, начатая еще 7 мая 1992 года, когда Россия подала заявку на вступление в Совет Европы в качестве полноправного члена. Генеральный секретарь Совета Европы Д. Таршис отметил на церемонии вступления: "Каждый раз, когда какая-либо страна вступает в Совет Европы и решает стать частью общего правового пространства, которое мы создавали на протяжении 47 лет, в выигрыше оказывается прежде всего население этой страны, ибо ее власти принимают таким образом решение соответствовать весьма высоким стандартам".

При присоединении к Уставу Совета Европы Российская Федерация подписала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Конвенцию о запрещении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств, Европейскую хартию местного самоуправления (ратифицированы Российской Федерацией в 1998 г.). После принятия Российской Федерации в Совет Европы было издано распоряжение Президента РФ от 13 апреля 1996 года "О мерах по обеспечению участия Российской Федерации в Совете Европы".

Наиболее подробно вопросы правовых последствий вступления Российской Федерации в Совет Европы и подписания Европейской Конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ) были разработаны в докладе "Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации", подготовленном в рамках программы сотрудничества Совета Европы, Европейской комиссии и Российской Федерации. В нем отмечается, что ратификация ЕКПЧ порождает для России серьезные юридические последствия. Среди них:

приведение в соответствие с Конвенцией национального законодательства и правоприменительной практики (при том что Совет Европы весьма расширительно толкует права и свободы человека и резко ограничивает возможность установления изъятий и исключений);

признание обязательной юрисдикции Европейского Суда и Европейской комиссии по правам человека, права за россиянами непосредственного обращения в международные организации по правам человека, в том числе в контрольные органы Конвенции, при условии исчерпания национальных средств защиты прав и свобод;

исправление или отмена действующей в стране нормы национального законодательства, противоречащей Конвенции, в случае положительного решения по индивидуальной жалобе, вынесенного против государства;

применение судебными и другими правоприменительными и правоохранительными органами Российской Федерации норм Конвенции в случае коллизии норм национального российского права и норм ЕКПЧ при соблюдении требований ч.4 ст.15 Конституции РФ.

Проблема не ограничивается формальным соответствием российских нормативно-правовых актов требованиям международного права и международных договоров. Особое значение имеет фактическая неспособность выполнения (в силу прежде всего экономических трудностей) взятых на себя обязательств. В то же время это не может служить оправданием формулировок, подобных той, что закреплена в ч.1 ст.3 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации: "Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации учитывает (?! - Авт.) международные договоры Российской Федерации, относящиеся к исполнению наказаний и обращений с осужденными". Верховный Суд РФ своим постановлением от 31 октября 1995 года "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" обратил внимание судов, что при осуществлении правосудия надлежит учитывать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Другим важным аспектом проблемы имплементации международно-правовых норм в правовую систему Российской Федерации является осуществление международной договорной правоспособности субъектов Российской Федерации и, следовательно, включение этих положений в общегосударственную правовую систему и в правовые системы субъектов Российской Федерации.

Уставы Ленинградской, Свердловской и ряда других областей закрепляют возможность заключения договоров и соглашений с иностранными государствами в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст.5 Устава Ленинградской области, ст.13 Устава Свердловской области). Устав Воронежской области включает общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ и Воронежской области в качестве составной части в правовую систему области (ст.8 Устава). Это положение Устава Воронежской области корреспондируется со ст.17 Закона Воронежской области "О правовых нормативных актах Воронежской области": "Органы государственной власти области могут заключать договоры, являющиеся правовыми нормативными актами: с иностранными государствами по вопросам, представляющим их общий, взаимный интерес". А в Тюменской области в 1995 г. был принят Закон "О международных соглашениях Тюменской области и договорах Тюменской области с субъектами Российской Федерации". Конституция Республики Татарстан, провозглашая республику суверенным государством, субъектом международного права, утверждает: "Законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат международным обязательствам Республики Татарстан" (ст.59 Конституции).

Международное право не отрицает за субъектами федеративных государств права на заключение международных соглашений и международной правосубъектности в целом, однако и не закрепляет его. Как известно, вопросы заключения, исполнения и прекращения действия международных договоров определяются Венской Конвенцией о праве международных договоров 1969 г., в которой нет упоминания о праве субъектов федеративных государств участвовать в международных соглашениях.

Таким образом, международная правосубъектность субъектов федеративных государств определяется конституционными актами самого федеративного государства. Комиссия международного права ООН в 1966 г. сформулировала правило: "Государства - члены федеративного союза могут обладать правоспособностью заключать договоры, если такая правоспособность признается федеральной конституцией и не выходит за установленные ею пределы".

Хотя это правило не собрало необходимого для принятия большинства голосов на Венской конференции по праву международных договоров 1968-1969 гг., оно является наиболее корректным как с политической, так и с юридической точки зрения, поскольку именно оно в полной мере соответствует принципам международного права и учитывает конституционную практику известных сложнопостроенных государств. Рядом ученых это правило признается в качестве нормы обычного международного права\*(7).

Конституция ФРГ устанавливает: "Поддержание отношений с иностранными государствами является компетенцией Федерации" (ч.1 ст.32 Конституции ФРГ); "В той мере, в какой земли обладают законодательной компетенцией, они могут с согласия федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами" (ч.3 ст.32 Конституции ФРГ). Схожая формулировка, хотя и сконструированная от обратного, закреплена в Конституции США: "Ни один штат не может без согласия Конгресса: входить в соглашения или заключать договоры с другим штатом или с иностранным государством" (ч.3 разд. 10 ст.1 Конституции США).

Бывший председатель Международного Суда ООН Э.Х. де Аречага придерживается следующей точки зрения: "Государство как субъект международного права характеризуется прежде всего тем, что оно имеет территорию и, следовательно, обладает, по выражению Международного Суда, "территориальным верховенством": Территориальный суверенитет можно определить как право государства осуществлять исключительную юрисдикцию по отношению ко всем лицам и предметам на своей территории"\*(8). Отсюда выводится тезис, сформулированный Г. М. Вельяминовым: "Государcтво - член федерации не может быть субъектом международного права. Во всяком случае полноправным его субъектом, уже в силу того, что государства - члены федерации никогда на практике не обладают исключительной территориальной юрисдикцией, разделяя ее с федерацией"\*(9).

В теоретическом плане наиболее отчетливо вопрос о правосубъектности субъектов федеративных государств определен Л. Оппенгеймом, который, не признавая субъектов федеративных государств совершенными и нормальными субъектами международного права, полагает ошибочным утверждение, что они не могут обладать каким бы то ни было международным положением: "Они часто во многих отношениях обладают правами, в других выполняют обязанности международных лиц: Этому не может быть дано другого объяснения, кроме того, что эти полусуверенные государства так или иначе являются международными лицами и субъектами международного права. Такое неполноправное международное лицо является, конечно, аномалией; но самое существование государства без полного суверенитета уже есть аномалия"\*(10).

Основной проблемой в данном контексте является отнесение к ведению субъекта федерации вопросов регулирования внешней политики и международных отношений. Право самостоятельно выступать участником международных отношений, заключать международные договоры предоставили сами себе Дагестан, Башкортостан, Бурятия, Татарстан, Тыва, Ингушетия, Республика Коми, Мордовия. Более того, конституции ряда республик (п.3. ст.89 Конституции Республики Татарстан, ст.69 Конституции Республики Саха (Якутия), п."з" ст.88 Конституции Республики Башкортостан, п.2 ст.62 Конституции Чеченской Республики, п.1 ст.93 Конституции Республики Ингушетия), раскрывая полномочия высших органов власти республик, отмечают право республик определять и осуществлять их внутреннюю и внешнюю политику. Так, согласно Конституции Башкортостана внутреннюю и внешнюю политику Республики Башкортостан определяет Государственное Собрание республики совместно с Президентом республики. Статья 13 Конституции Бурятии закрепляет за республикой право в пределах своего ведения заключать международные договоры, устанавливать торговые и иные отношения с иностранными государствами.

В меньших объемах отнесли к своему ведению ряд прерогатив, нарушающих положение п."к" ст.71 Конституции РФ, Архангельская (ст.23 Устава), Брянская (ст.40 Устава), Воронежская (ст.33, 72 и 73 Устава), Омская (ст.5 Устава), Тюменская (ст.6, 9 и 28 Устава), Свердловская (ст.46 Устава), Самарская (ст.95 Устава) области.

Конституция Российской Федерации относит внешнюю политику и международные отношения к предметам ведения Российской Федерации, и лишь вопросы координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Никаких иных уточнений нет. Признания возможности субъектов РФ заключать соглашения в форме международных договоров нет и в законе о международных договорах: заключение международных договоров относится к ведению Российской Федерации при согласовании его с органами того субъекта Федерации, интересы которого затрагиваются данным договором.

В своем письме Председателю Государственного Собрания Башкортостана Президент РФ В.В. Путин, требуя привести республиканское законодательство в соответствие федеральному, отметил, что в ряде статей Конституции республики "проводится идея об установлении полной международной правосубъектности Республики Башкортостан, включая самостоятельное участие в международных и внешнеэкономических отношениях, в межгосударственных объединениях и содружествах государств, заключение международных договоров, обмен дипломатическими, консульскими и иными представительствами"\*(11), что прямо противоречит Конституции РФ и выходит за пределы прав, определенных для российских регионов.

В известной степени противоречит данным установкам ряд положений договоров о разграничении полномочий, заключенных между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ряда субъектов Федерации. Так, возможность заключения международных договоров и соглашений предусмотрена п.14 ст.3 Договора "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан", п.11 ст.II аналогичного соглашения с Татарстаном. Несколько иными полномочиями наделяются в соответствии с договорами о разграничении предметов ведения Свердловская область, Республика Саха (Якутия), которые вправе заключать соответствующие договоры с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также министерствами и ведомствами иностранных государств (ст.13 Договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Свердловской области, ст.1 Договора c Республикой Саха (Якутия); ст.3 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Калининградской области, ст.15 Договора с органами власти Омской области).

Процедуры координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 4 января 1999 года "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации". Законом установлено: "Субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, а также на участие в деятельности организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств" (п.1 ст.1). Международные и внешнеэкономические связи осуществляются в форме соглашений.

Можно утверждать, что законодательство Российской Федерации в целом исходит из возможности участия субъектов Российской Федерации в международных и внешнеэкономических связях, при этом они не обладают всеми необходимыми элементами международной правосубъектности и не могут заключать международные межгосударственные договоры. Закрепленные права на заключение международных договоров, предоставленные Республике Татарстан и Республике Башкортостан, должны быть аннулированы как противоречащие федеральному законодательству. Соглашения между субъектами различных федераций, между субъектами федераций и иностранными государствами, соглашения внешнеэкономического характера не относятся международным правом к международным договорам. Субъекты Российской Федерации не обладают международной договорной правоспособностью.

Итак, Российская Федерация в лице своих федеральных органов государственной власти обладает монополией на осуществление международных договорных отношений. Субъекты Российской Федерации могут осуществлять международные и внешнеэкономические связи. Следует отметить, что в случае принятия внесенной Президентом РФ В.В. Путиным поправки к Бюджетному кодексу, предусматривающей исключение из ст.99 БК слов "в том числе международных", субъекты Российской Федерации фактически будут лишены права заключать международные соглашения в сфере экономики.

При анализе текста Конституции необходимо уточнить, в каком соотношении находятся между собой п."к" ст.71, закрепляющий, что внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры находятся в ведении Российской Федерации, и п."о" ст.72, предусматривающий, что координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В действительности противоречия здесь нет. Однако абсолютно не урегулирован на сегодняшний день процесс данной координации. Важной стороной внешнеполитической деятельности субъектов Федерации является то, что Федерация несет ответственность за последствия деятельности ее субъектов в области внешней политики и экономики. Целесообразно принятие федерального закона о разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в вопросах внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности.

И все же следует не согласиться с С.В. Черниченко, который утверждает: "Их [субъектов Федерации] международная правосубъектность не зависит от признания их суверенитета конституцией Федерации. Главное - самостоятельный выход в межгосударственную сферу"\*(12). Напротив, без подтверждения федеральной конституцией выход субъектов Федерации на международную арену должен быть признан неправовым, не влекущим каких-либо последствий. При запрещении федеральным законодательством субъектам Федерации участвовать в международных договорах подобные правовые акты, даже будучи заключенными, являются юридически ничтожными.

И.Н. Барциц,

действительный государственный

советник РФ 3 класса, кандидат юридических

наук, докторант Российской академии

государственной службы при Президенте РФ

"Журнал российского права", 2001, N 2

—————————————————————————————————————————————————————————————————————————

\*(1) Васильев А.М. О системах советского и международного права // Советское государство и право. 1985. N 1. С. 69.

\*(2) См.: Известия. 1989. 9 марта.

\*(3) См.: Обзор МИД "Внешняя политика и дипломатическая деятельность СССР (апрель 1985 - октябрь 1989)" // Международная жизнь. 1990. N 1.

\*(4) См.: Ведомости СССР. 1991. N 23. Ст. 651.

\*(5) См.: Тихомиров Ю.А. Международное и внутреннее право: динамика соотношения // Правоведение. 1995. N 3; Он же. Развитие теории конституционного права // Государство и право. 1998. N 7; Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // Государство и право. 1995. N 11; Лукашук И.И. Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997; Он же. Международное право и конституции государств // Российское право. 1998. N 1.

\*(6) См.: Рекомендации Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности по вопросу "О реализации международных правовых актов в российской правовой системе" // Журнал российского права. 1999. N 3/4. С. 95-96.

\*(7) См., напр.: Пустогаров В.В. Международная деятельность субъектов федерации // Московский журнал международного права. 1992. N 2. С. 12 - 15; Игнатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1995. N 1. С. 6.

\*(8) Аречага Э. Х. де. Современное международное право. М., 1983. С. 265.

\*(9) Вельяминов Г.М. Правовой статус субъектов Российской Федерации и проблемы признания // Московский журнал международного права. 1995. N 2. С. 8.

\*(10) Оппенгейм Л. Международное право. Т.1, полутом 1. Пер. с 6-го англ. изд. / Под ред. и с пред. С. Б. Крылова. М., 1948. С. 130.

\*(11) Цит. по: Романова Л. Путин борется с местными суверенитетами // Независимая газета. 2000. 12 мая.

\*(12) Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1994. С. 59.