

Научная статья
УДК 341 (517.3)
DOI 10.18101/2658-4409-2024-4-13-29

**ПРОБЛЕМА ИЕРАРХИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ
И ВНУТРЕННЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА МОНГОЛИИ
(сравнительный конституционно-правовой анализ)**

© Баасандорж Баяраа
магистр права, преподаватель
Монгольский государственный университет
Монголия, г. Улан-Батор, ул. Сухэ-Батора, 17

Аннотация. Международное право превосходит внутреннее право с точки зрения теории международного права. Если рассматривать проблему с этой точки зрения или с точки зрения принципа «Pacta sunt Servanda», можно считать, что международное соглашение имеет силу над всеми нормами внутреннего правового регулирования. Однако поскольку существует разница между внутренней действительностью и международной действительностью правовых норм, то эта идея представляет собой интересный вопрос. В международном праве любое государство должно придерживаться международных соглашений, которые оно заключило, и у страны нет возможности отступить от своих обязательств по международным соглашениям перед международными судами и трибуналами, используя внутренние правовые нормы, включая Конституцию. Международные соглашения стоят выше всех внутренних норм, начиная с конституции, согласно международному праву. Это показывает, что внутренние правовые нормы и международные правовые нормы отличаются друг от друга. По этой причине для того чтобы международные соглашения преобладали над внутренними правовыми нормами в любом государстве, Конституция должна устанавливать, что международные соглашения, ратифицированные государством, должны иметь большую силу, чем законы. При отсутствии таких положений/принципов в Конституции международные соглашения не преобладают над внутренним законодательством.

Ключевые слова: суверенитет государства, международное право, международный договор, Конституция, иерархия норм.

Для цитирования

Баасандорж Б. Проблема иерархии международных соглашений и внутреннего законодательства Монголии (сравнительный конституционно-правовой анализ) // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2024. Вып. 4. С. 13–29.

Международное право превосходит национальное право с точки зрения теории международного права. Если рассматривать вопрос с этой точки зрения или принципа «Pacta sunt Servanda», то можно считать, что международные соглашения имеют больший авторитет, чем общие правила внутреннего права. Другими словами, международное соглашение — это не только закон, но и Конституция. Однако существует разница между внутренней действительностью правовых норм и международной действительностью. В международном праве это правовая

норма, которая обязывает все страны соблюдать международные соглашения в объеме, включая свои обязательства по международным договорам перед международными судами и трибуналами, используя свою конституцию, пути назад нет. Короче говоря, это означает, что международное соглашение выше международного права, начиная с Конституции. Однако страна может продолжать применять в рамках своего внутреннего правового поля конституционно-правовые нормы, которые противоречат или не совместимы с международными договорными соглашениями. Это не показывает, что действительность каких-либо норм внутреннего или внутригосударственного права и международных правовых норм отличается друг от друга. Следовательно, для того, чтобы международный договор имел преимущественную силу над внутренними правовыми нормами, ратифицированный страной международный договор должен иметь большую силу, чем ее законы. должно быть указано в Конституции. Без положений Конституции международные договоры не могут иметь преимущественную силу над законом. Этот факт свидетельствует о том, что основой превосходства международных соглашений над национальными законами является Конституция, то есть внутренние правовые нормы, а не международное право. В докладе делается попытка рассмотреть этот вопрос с точки зрения сравнительного конституционного права.

Прошло более 60 лет с тех пор, как Монголия подтвердила свою полную независимость в 1961 г. в Организации Объединенных Наций. Прошло более 30 лет с тех пор, как Конституция утвердила экономическую систему, основанную на частной собственности. Приоритетной целью любой страны является укрепление ее национальной независимости и безопасности и основным поддерживающим фактором для этого являются экономическая безопасность и финансовая стабильность страны. Для Монголии за последние 20 лет важными являются следующие задачи: улучшить финансово-экономические условия государства, диверсифицировать внешние связи для удовлетворения приоритетных основных потребностей общества, активизироваться на мировой торговой арене, общаться со странами на равных, упростить таможенное оформление и тарифы и облегчить добычу полезных ископаемых. Проводя экономическую политику, направленную на экспорт продукции и использование природных ресурсов, уделяли внимание созданию благоприятной правовой среды для иностранных и внутренних инвесторов, и очевидно, что иностранные и внутренние инвесторы хотят стабильности действия законов и правил, особенно стабильности налоговой среды для поддержания стабильной отдачи от инвестиций.

Базовая среда инвестиций и экономики зависит от многих факторов, и если законы создаются и защищаются для защиты создателей этих факторов, состояние правительства и финансовый поток людей не улучшатся. В этом контексте по-прежнему важно изучать международные соглашения, которые можно рассматривать как улучшение национальной правовой системы, укрепление и защиту прав и законных интересов, заявленных в международных соглашениях, применять их в той же степени, что и внутреннее право, и восстанавливать права, если это необходимо. Однако в процессуальных законах нашей страны все еще есть некоторые противоречивые положения. Например, в § 11.1 Закона об административном

судопроизводстве говорится, что «Конституция Монголии, международные договоры Монголии и другие законы применяются к судебным разбирательствам», но в § 11.2 говорится, что «если международное соглашение не соответствует Конституции Монголии, оно приостанавливает процесс рассмотрения судей и судебных органов и представляет заключение по этому вопросу в Верховный суд государства».

В этой ситуации с точки зрения международного права и с точки зрения теории права можно считать, что возникает необходимость рассмотрения и классификации подхода международных договоров и внутренних правотворческих полномочий с определенной методологией. Вопрос касается национального права, особенно конституционного права.

Концепции союзных договоров и конституционного права

В юридической практике больше не наблюдается общая тенденция деления права на внутреннее право и международное право [4]. Замечено, что международному праву придается меньшее значение, чем внутреннему праву, и его правовая дееспособность не принимается во внимание. Международно-правовая теория, идеи и движения являются новыми явлениями с точки зрения выхода на высший уровень государственной политики Монголии, т. е. Конституции, и становятся официальной формулой, но это наука, которая развивается быстрыми темпами на глобальном уровне [10]. Это изменение международного права и его растущая роль объясняются растущими и переплетенными отношениями между современными странами. Кроме того, люди в мире сталкиваются с важнейшими проблемами, связанными с правами человека, загрязнением окружающей среды, международной безопасностью, ядерным разоружением. В результате этого «международные и внутренние отношения становятся тесно связанными и каждый обучается оценивать свои права в соответствии с международными стандартами и тогда позиция международно-правовых норм повышается на национальном юридическом уровне» [6]. Р. Дженнинг, профессор Кембриджского университета, судья международного суда и ведущий ученый в области международного права, сказал, что «...важные изменения в международном праве за последние десять лет будут определяться степенью требований, применяемых на уровне национальных судов» [14].

Во имя нарушения или ограничения прав и свобод, признанных всем человечеством, страна превратилась в глобальную сферу. Важным вопросом является укрепление независимости путем гарантирования прав, включенных в это. В случае Монголии отсутствие практики применения международных соглашений в судах стало насущной проблемой¹. Одним из основополагающих принципов правовой системы нашей страны, подтвержденным Конституцией, является положение о том, что международные соглашения Монголии являются такими же, как и внутреннее, национальное право.

В международном праве существуют дуалистические и монистические теории взаимозависимости. Но в рамках этих теорий популярны пять концепций [7].

¹ URL: <https://nli.gov.mn/pdf/1.-Mongol-ulsiin-olon-ulsiin-gereeg-shuuhed-heregleh-asuudal.pdf> (дата обращения:)

В зависимости от теории взаимозависимости между международным и национальным правом существуют следующие подходы к тому, как каждая страна придерживается международного права:

- дуалистический;
- нигилистический (не выходит за рамки национальных правовых норм);
- радикальномонистский (имеющий превосходство международного права над национальными правовыми нормами);
- координационная теория (учитывающая сложные взаимосвязи, чтобы иметь юридическое превосходство в каждой системе);
- каждая из них независима, равна и взаимозависима.

Превосходство национальных правовых норм было предложено немецким философом Гегелем в XIX в., и страны мира больше не придерживаются его. Теория дуализма рассматривает внутреннее право и международное право как отдельные и независимые системы, а международные соглашения рассматривает как источник права после того, как они адаптированы к внутреннему праву посредством трансформации (метод реализации соглашения путем внесения поправок во внутреннее право). Другими словами, при приведении международных соглашений в соответствие с национальными законами законодатели этих стран регулируются механизмом Конституции [16].

Теория монизма или превосходства норм международного права, разработанная австрийским юристом Г. Кельзенем, может применяться (встраиваться) напрямую, как и законы Содружества Независимых Государств, и не требует соблюдения внутренних законов для своей действительности [18]. С точки зрения дуализма международное право и внутреннее право являются двумя различными правовыми системами, которые регулируют разные вопросы и главное отличие от монизма заключается в том, что международное право и внутреннее право рассматриваются как компоненты единой системы норм. Благодаря монистическому подходу международное право будет иметь превосходящую позицию в единой системе, состоящей из международного и внутреннего права. Это означает, что внутреннее право должно соответствовать международному праву.

Благодаря дуалистическому подходу, если между ними возникает конфликт, необходимо преобразовать нормы международного права в правовой системе, чтобы иметь возможность легализовать внутреннее право¹.

Статья 10, раздел 3 Конституции, упомянутой выше, гласит, что «как только Монголия ратифицировала или заключила международный договор, он применяется в качестве внутреннего права». Можно сделать вывод, что конституционный механизм устанавливает определенный порог для международного договора и решает, применять ли договор в качестве внутреннего права или нет, отражая концепцию дуализма [1]. Но если вы посмотрите на пример процессуального права, упомянутого выше, можно сделать вывод, что это сомнительно в действительности.

Статья 10, раздел 10.4 Конституции Монголии гласит, что «договоры, противоречащие Конституции, не должны соблюдаться», но можно сделать вывод, что

¹ URL: <https://nli.gov.mn/pdf/1.-Mongol-ulsiin-olon-ulsiin-gereeg-shuuheid-heregleh-asuudal.pdf> (дата обращения:)

отношения основаны на главных интересах нации, ее независимости и что она признает независимый характер соблюдения международных норм [10]. Национальная служба затрагивает безопасность всего общества и общие интересы нации должны быть отражены. Как и в случае с международными соглашениями, любая страна должна соблюдать национальную безопасность и общее благо народа страны [2], но в некоторых случаях отклонения от этого не могут быть исключены. Это включает в себя нарушение международного права путем нарушения принципов международного права, которым *Pacta sunt servanda* не может противостоять; ухудшение репутации страны на международной арене и подрыв возможности многообещающего партнерства.

В целом соблюдение международного права стало доминирующей тенденцией в современных международных отношениях для любой страны. Из этого можно сделать вывод, что Конституция Монголии включила международные договоры в число источников индивидуальных прав, но при этом были установлены критерии ратификации и соответствия этих договоров Конституции.

Важным является то, как ранжировать международные договоры по действительности и как их использовать в суде. По мнению ученых, вопрос о том, как перенести нормы международного права во внутреннее право, является внутренним делом страны и не относится к международным правовым нормам [15].

Главной характеристикой любой правовой нормы является то, что она действительна, если она выполняется [4, с. 5]. Статья 26 Венской конвенции о праве международных договоров подтверждает обязательность международных договоров. Этот *Pacta sunt servanda* (*pacts must be respected* — latin) принцип является императивной нормой в теории международного права (*jus cogens* — обязательное право на латыни) и является международным договором, подписанным Монголией [4, с. 6]. Они должны выполнять свои обязанности без какой-либо дискриминации. Как указано в пунктах 10.3 и 10.4 статьи 10 Конституции, невозможно избежать исполнения договорных обязательств из-за нератификации или потому, что это противоречит Конституции. Это происходит потому, что статья 27 Венской конвенции о праве международных договоров применяет базовое положение о том, что нельзя ссылаться на положения внутреннего права для оправдания неисполнения договора.

Отвергнув принцип единой централизации власти в Монголии, новая Конституция усилила принцип «распределения полномочий» в целях соблюдения прав человека, развития гражданского общества и развития демократии [10, с. 117]. Конституция Монголии установила особые положения для судебной власти, главной особенностью которой является формула, изложенная в первой части статьи 49 Конституции Монголии, что судья подчиняется закону с момента обретения независимости и подчиняется принципу, это означает объяснять и применять его творчески. Фактически этот пункт:

- запрещает осуществление судебных полномочий другими организациями в соответствии с законом;
- суды применяют только законы Конституции;
- применение международных договоров в соответствии с Конституцией;
- толкование закона устанавливает двойственные принципы применения закона только в противоречии с законом [10, с. 117].

Принцип применения соглашения ООН, который определяется широкой сферой применения этого принципа, также включен сюда. Поскольку суд специализируется на судебном разбирательстве, он должен строго придерживаться принципа верховенства права, закрепленного в Конституции. Согласно принципу верховенства права судьи обязаны правильно толковать и применять действительные материальные нормы, предусмотренные для непосредственного регулирования отношений в правовых спорах. Поэтому исходя из принципов, включенных в Конституцию, Монголия уже включила вопрос применения международных соглашений к национальным судам в свою правовую систему.

Кроме того, если мы посмотрим на уровень различных законов, уровень норм, отраженных в законах страны, то обнаружим, что действуют «правила соблюдения положений международных соглашений в случаях, когда этот закон не соответствует международным соглашениям, участником которых является Монголия». Содержание этого пункта сформулировано таким образом, что большинство исследователей считают нормы международных договоров превосходящими национальные правовые нормы [2, с. 40]. Рассматривая эти два подхода, видим, что первый подход является более разумным и рациональным определением. Считается, что причина кроется в цели законодателя включить это положение. При утверждении закона законодатель придерживается любой точки зрения, усиливающей отношения, которые закон призван регулировать, и эффективность его характеристики. С этой точки зрения в рамках теории права правовые нормы определяются в соответствии с объемом и воздействием социального регулирования: верховенство права; может быть целесообразно классифицировать его как стандарт гражданских прав [2, с. 18].

В целом эта категория делит правовые нормы на те, которые направлены на регулирование правовых принципов государственного действия, и те, которые направлены на регулирование правовых принципов гражданского действия. Если мы рассмотрим это более подробно, то видим важность этого разделения заключается в том, что оно определяет права и обязанности граждан этой правовой нормы и устанавливает пределы этих прав и обязанностей в соответствии с международными стандартами. Он упомянул, что определяются системные и организационные вопросы того, как реализовать мероприятие. Другими словами, государственные организации (внутренне) должны быть созданы и работать в соответствии с процедурами, указанными в законе, а деятельность, направленная на граждан (внешне), должна уважать права и свободы человека и юридически закреплять гражданско-правовые нормы. Можно заметить, что законы, которые ставят положения международных соглашений выше внутренних законов, содержат гражданско-правовые нормы. Другими словами, права и свободы человека были определены не только во внутренней правовой базе, но и в международных правовых документах, а гражданско-правовой статус был расширен. В любом случае это можно понимать как положение против государства, не ограничивающее права человека. Причина в том, что согласно Конституции Монголии независимость страны, суверенитет и национальные интересы являются первоочередными. Правовой основой государственных институтов является независимость, или независимость страны означает суверенитет. В этом случае, если нормы международного права противоречат

нормам, которые определяют и укрепляют основы государственной организации, законно не следовать положениям международного соглашения. С другой стороны, соответствующий консенсус заключается в том, что правительство и его подчиненные должны придерживаться положений, установленных международными соглашениями, при ведении своих внешних дел или в отношениях с гражданами.

В заключение следует отметить, что применение международных соглашений в национальных судах все чаще подтверждается нормативными актами, действующими на всей территории Монголии.

Суд рассматривает споры в обществе, интерпретирует их с точки зрения правовой экспертизы и предоставляет правовые решения:

- соблюдение правовых норм;
- соблюдение правовых требований;
- обладание юридическими правами;
- может быть классифицировано как применение правовых норм [9, с. 16].

Правовое применение относится к поведению, направленному на разрешение конкретных правовых проблем лицом, уполномоченным законом предоставлять правовые нормы и принципы [9, с. 16]. Поскольку национальные суды не имеют стандартизированных международных правовых стандартов для применения международных договоров, национальные суды, как правило, отклоняются от них, и это проявляется в их заинтересованности в большем применении своих национальных законов. Однако это не только вопрос воли суда. Это зависит от того, как рассматривается международный договор в правовой системе (имеет юридическую силу выше закона или ниже закона), и как установить содержание вопросов, регулируемых договором, а страны с монистическим подходом рассматривают международные договоры как источники внутреннего законодательства, но право заключения о применении договора оставлено судам. Возможно, вопрос о балансе сил и влияния станет предметом обсуждения. Поэтому, если у суда есть «воля» принять решение о неприменении норм, указанных в международном договоре, он должен предоставить для этого достаточные правовые основания¹.

Проблема, которую следует упомянуть во всех случаях, — это одно требование. Оно зависит от саморегулирования международного договора, проблемы самореализации и нереализации [4, с. 1]. Поскольку суд защищает права и свободы человека, речь пойдет о применении международных договоров, которые создают права и обязанности для граждан. Фактически договор, который устанавливает права и обязанности человека, создаст прямое обязательство для государства и не расширяет права и обязанности гражданина. Этот тип договора, следовательно, не подлежит принудительному исполнению в суде. Только национальные субъекты права могут использовать международные договоры, которые обладают способностью быть независимыми, непосредственно создавая свои обязательства. Постановлением Верховного суда от 28 февраля 2008 г. «международный договор, имеющий обязательную юридическую силу, официально опубликованный, не требующий внесения изменений в национальные законы и не противоречащий Конституции, считается самопризнанным международным договором». У нас есть опыт определения.

¹ URL: <https://nli.gov.mn/pdf/1.-Mongol-ulsiin-olon-ulsiin-gereeg-shuuhed-heregleh-asuudal.pdf> (дата обращения:)

С другой стороны, в статье 16, пункте 14 Конституции провозглашается право гражданина обратиться в суд за защитой своих прав, если он считает, что нарушены его права и обязанности по международным договорам. Поэтому считается, что международные договоры, отвечающие вышеуказанным требованиям и являющиеся самоисполнимыми, должны непосредственно применяться при рассмотрении дел. Для суда первой инстанции характерно, что применение международных договоров должно быть подтверждено процессуальными законами. Применение международных договоров в апелляционных и кассационных судах имеет большое значение в судебной практике. Это связано с тем, что первостепенной обязанностью указанного суда первой инстанции является принятие и разрешение любого правового спора путем применения материально-правовых норм. Однако решение суда первой инстанции не имеет под собой правовой основы. Однако «содержание правосудия заключается в обеспечении прав и свобод человека» [8, с. 54]. В приведенном выше случае законодатель установил «два основных способа оспаривания решения суда первой инстанции» [5, с. 8]. Это инструмент апелляционного и надзорного обжалования.

Апелляционно-надзорный процесс направлен на защиту целостности закона и дальнейшее улучшение защиты прав и свобод человека. Эти этапы характеризуются тем, что сфера надзора уменьшается по мере продвижения вверх по судебной иерархии, но применяется общий принцип, согласно которому полномочия нижестоящих судов осуществляются апелляционным судом, а полномочия апелляционного суда не осуществляются надзорным судом. На этих двух этапах он несет ответственность за контроль законности и обоснованности суда первой инстанции. Законность решения заключается в том, вынесено ли оно в соответствии с законом, в соответствии со всеми требованиями материального и процессуального права или правильно ли применены материальные и доказательственные стандарты. Из этого можно сделать вывод, что апелляционные суды не обязаны проверять, были ли неправильно применены материально-правовые стандарты решения суда первой инстанции. Если решение было вынесено в соответствии с положениями национального законодательства по спору, который должен был быть разрешен с использованием международного соглашения (самостоятельно вступившего в силу), суды апелляционной и кассационной инстанций считают первоначальное решение не имеющим правовой основы, в связи с чем необходимо определить правильную и эффективную практику применения международных соглашений.

Взгляды и отношения к диверсификации спектра международных соглашений

Международное право превосходит национальное право с точки зрения теории международного права. Если посмотреть на данный вопрос с этой точки зрения или принципа «*Pacta sunt Servanda*», то можно считать, что международные соглашения имеют больший авторитет, чем общие правила внутреннего права. Другими словами, международные соглашения — это не только законы, но и больше, чем Конституция. Однако существует разница между внутренней действительностью правовых норм и международной действительностью степени, включая использование Конституции для отступления от международных договорных обязательств

перед международными судами и трибуналами, нет никаких шансов. Короче говоря, это означает, что международные соглашения превосходят внутренние общие законы, начиная с Конституции, согласно международному праву. Однако страна может продолжать применять конституционно-правовые нормы, которые противоречат или не соответствуют положениям, предусмотренным в международных соглашениях, в рамках ее внутренней правовой базы. Это не показывает, что действительность каких-либо норм внутреннего или внутригосударственного права и международных правовых норм отличается друг от друга. Следовательно, для того чтобы международный договор имел преимущественную силу над внутригосударственными правовыми нормами, международный договор, ратифицированный страной, должен иметь большую силу, чем ее законы. должно быть указано в Конституции. Если нет положений Конституции, международные договоры не могут иметь преимущественную силу над законом. Этот факт основан на примате международных договоров над национальными законами, то есть внутригосударственными правовыми нормами, а не международным правом. Другими словами, источником высшей власти или силы международных договоров является Конституция. Следовательно, вопрос определения ранга международных договоров в иерархии национальных норм является вопросом национального права, особенно конституционного права.

В Содружестве наций (Великобритания, Канада, Австралия), которое придерживается дуалистической теории взаимоотношений международного права и национального права, порядок и ранг в иерархии национальных норм международных соглашений являются абсурдным вопросом. Это связано с тем, что в дуальной системе нет проблемы иерархии между международными соглашениями и национальными нормами. Правовые нормы, указанные в международных соглашениях, должны быть изменены в национальном правовом порядке в соответствии с национальными нормами, прежде чем они будут реализованы в национальном праве. В этих странах национальные суды создают и реализуют международные правовые нормы путем преобразования международных соглашений в национальный правовой порядок, а не напрямую.

С другой стороны, иерархия норм или нормативная иерархия создается европейскими и латиноамериканскими странами, которые придерживаются монистической теории международного права и национальных правовых отношений. Согласно этой теории международное право и национальное право являются частью одного и того же правового порядка. Согласно монистической концепции международное соглашение, ратифицированное государством, является не национальной нормой, а скорее национальной правовой нормой. Другими словами, в монистической перспективе международные соглашения существуют как международные нормы в национальном правовом порядке без необходимости их преобразования в национальные нормы.

В этой системе ратифицированные договоры считаются непосредственно подлежащими исполнению национальными судами как часть национального правового порядка. Поэтому конфликты между международными соглашениями и национальными нормами могут оказаться в национальных судах. Какие из этих правил должны применять национальные суды в случае такого конфликта? Чтобы

ответить на этот вопрос, национальным судам сначала необходимо определить уровень договорной силы в национальной нормативной иерархии.

Как известно, в общей теории права существует три принципа разрешения конфликтов между нормами:

1. Если между конфликтующими нормами существует иерархия, то конфликт разрешается по принципу «*lex superior derogat legi inferiori*» или (более высокие нормы сильнее более низких).

2. Если конфликтующая норма имеет тот же ранг в нормативной иерархии, то конфликт разрешается по принципу «*lex posterior derogat legi priori*» (последняя норма сильнее предыдущей).

3. Если конфликтующие нормы установлены одновременно и имеют тот же ранг в нормативной иерархии, то конфликт будет разрешен по принципу «*lex specialis derogat legi generali*» (специальные нормы сильнее общих).

Чтобы разрешать конфликты между нормами, применяя эти принципы, мы должны знать положение международных договоров в нормативной иерархии. Но перед этим давайте кратко рассмотрим теорию шкалы. Сегодня общепризнано, что правовая система имеет иерархическую структуру, которая называется «нормативной иерархией» или «иерархией норм».

В этой иерархии есть несколько уровней. На самом высоком уровне этой иерархии находится Конституция, на следующем уровне находятся законы, а на следующем уровне находятся административные нормы [17, с. 2].

Норма или количество — это значение добровольного акта [16, с. 2]. Добровольный акт устанавливается компетентным органом. Ранг этой нормы в нормативной иерархии зависит от ранга ее создателя (автора, нормотворческого органа) в иерархии власти.

Законы превосходят другие типы общеобязательных нормативных актов, поскольку они принимаются законодательным органом, в то время как нормативные акты принимаются исполнительными и административными органами. Точно так же Конституция устанавливается «творческой властью» и стоит выше закона, поскольку она изменяется «властью, вносящей поправки», т. е. квалифицированным большинством членов (3/5, 2/3 и т. д.). В некоторых странах поправки в Конституцию вносятся в особой процедуре и даже требуют ратификации народом. В этой иерархии исполнительные и административные органы не могут изменять закон, поскольку закон является актом законодательной власти, стоящим над исполнительными и административными органами. Аналогично законодательная власть не имеет полномочий вносить поправки в Конституцию, поскольку Конституция является актом учредительной или вносящей поправки власти, которая выше законодательной власти.

Таким образом, можно увидеть, что иерархия национальных стандартов международных соглашений должна определяться в соответствии с теорией иерархии власти. Эту теорию можно объяснить тем, что если международный орган по обеспечению соблюдения договоров, например, ратифицирован указом президента или указом правительства, это эквивалентно ненормативному исполнительному регулированию.

Кроме того, если парламент устанавливает более высокий процент, чем порог, необходимый для принятия простого закона, т. е. процедура одобрения большинством голосов, международное соглашение будет иметь силу над законом после его ратификации. Существует специальный институт для внесения поправок в Конституцию, и если этот конституционный институт ратифицирует его, он даже считается находящимся на том же уровне, что и Конституция. Таким образом, можно рассмотреть следующие четыре типа относительно положения международных соглашений в иерархии национальных норм.

1. Международное соглашение, ратифицированное исполнительным органом, может иметь ту же силу, что и акт исполнительной власти.

2. Международное соглашение, ратифицированное законодательным органом простым большинством голосов, может иметь ту же силу, что и закон.

3. Международное соглашение, ратифицированное большинством голосов законодательного органа, может иметь более высокую силу, чем закон.

4. Международное соглашение, ратифицированное органом, уполномоченным вносить поправки в Конституцию, может иметь ту же силу, что и Конституция.

Подробнее:

1. Международное соглашение, ратифицированное исполнительным органом, может иметь ту же силу, что и акт исполнительной власти.

Поэтому эти договоры не могут иметь силу над полномочиями по исполнению в соответствии с иерархией норм. В случае противоречия между этими соглашениями и правовыми актами, утвержденными исполнительной властью, последние имеют преимущественную силу в соответствии с принципом «*lex posterior derogat legi priori*». В случае противоречия между этими соглашениями и законодательными актами, т. е. законодательством, последнее всегда имеет преимущественную силу в соответствии с принципом «*lex superior derogat legi inferiori*», даже если существуют более поздние соглашения.

2. Международное соглашение, ратифицированное простым большинством голосов законодательного органа, может иметь ту же силу, что и закон.

Поэтому эти неконтракторы имеют сильные привилегии. В случае противоречия между этими соглашениями и исполнительными правовыми актами договоры всегда имеют преимущественную силу в соответствии с принципом *lex superior derogat legi inferiori*, даже если акты исполнительной власти были более поздними. Но эти соглашения не могут иметь силу выше закона нормативной иерархии. В случае конфликта между этими соглашениями и законами последние имеют преимущественную силу в соответствии с принципом *lex posterior derogation* и *legi priori*. Следовательно, последующий закон будет иметь преимущественную силу, если он противоречит такому договору.

3. Многостороннее соглашение, ратифицированное большинством голосов законодательного органа, может иметь силу выше закона.

Поэтому эти соглашения имеют большую силу, чем закон. Когда эти договоры и законы противоречат друг другу, договоры всегда имеют преимущественную силу, даже если закон более поздний в соответствии с принципом *lex superior derogat legi inferiori*. Но эти договоры не следует ставить на один уровень с Конституцией.

Эти договоры имеют силу выше закона, но ниже Конституции. Следовательно, в случае конфликта между этими договорами и Конституцией последняя имеет преимущественную силу.

4. Международное соглашение, ратифицированное органом, уполномоченным вносить поправки в Конституцию, может находиться на том же уровне, что и Конституция.

Поэтому эти соглашения имеют большую силу, чем закон. В случае конфликта между этими договорами и законами договоры всегда имеют преимущественную силу, даже если закон принят позже в соответствии с принципом *lex superior derogat legi inferiori*. Однако эти соглашения не могут иметь силу выше конституции с точки зрения нормативной иерархии. В случае конфликта между этими договорами и конституционными нормами преобладает принцип *lex posterior derogat legi priori*. Поэтому если последующие конституционные нормы противоречат таким соглашениям, то конституционные нормы считаются имеющими приоритет.

Как упоминалось выше, международное соглашение, ратифицированное исполнительной властью, может быть эквивалентно акту, одобренному исполнительной властью. Таким образом, эти договоры не могут иметь силу, выходящую за рамки нормативной иерархии. В случае конфликта между этими соглашениями и исполнительными указами в соответствии с принципом *lex posterior derogat legi priori* один из последних будет иметь преимущественную силу. Таким образом, если более поздний указ исполнительной власти противоречит настоящему соглашению, то преимущественную силу имеет более ранний указ.

Учитывая положения стран, Конституция США предоставляет президенту право заключать договоры «по совету и согласию сената и с одобрения двух третей присутствующих сенаторов» (ст. II, § 2, кл. 1)¹. Эти соглашения включены под названием «исполнительные соглашения». Исполнительный договор определяется как «договор между Соединенными Штатами и одним или несколькими иностранными государствами без одобрения президента и сената». В делах США против Белмонта/Белмонта (1937) и США против Пинк/Пинк (1942) Верховный суд США признал действительность исполнительных соглашений, принятых президентом без участия сената.

Статья 59 Конституции Федеративной Республики Германия 1949 г. гласит, что «договоры, регулирующие федеральные политические отношения или связанные с вопросами федерального законодательства, требуют согласия и участия законодательной власти» (ст. 59, п. 2). «Связанные соглашения» принимаются законодательным органом как федеральные законы. Поэтому федеральные договоры Германии находятся на том же уровне, что и федеральные законы в нормативной иерархии². Поэтому в Германии эти соглашения не могут иметь силу выше закона с точки зрения нормативной иерархии. Любой последующий закон имеет преимущественную силу, если он противоречит такому соглашению.

Статья 87 (раздел 8) Конституции Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. предоставила президенту республики право ратифицировать международные

¹ URL: <http://laws.findlaw.com/us/301/324.html>

² The Restatement of the Law. *Foreign Relations Law of the United States*. 1965. § 144(1), cited by Nowak, Rotunda and Young, op. cit., p. 190.

соглашения. Однако президенту республики необходимо одобрение парламента для ратификации некоторых международных соглашений (ст. 80). Статья 80 Конституции Италии 1947 г. гласит, что «закон разрешает ратификацию международных соглашений, которые имеют политические эксперты, являются арбитражными, должны быть урегулированы в соответствии с законом, изменяют территорию страны или изменяют закон». Согласно иерархии законодательные акты, то есть законы, могут иметь одинаковую юридическую силу. В случае, если эти договоры и законы противоречат друг другу, в соответствии с принципом *lex posterior derogat legi priori* преобладает самый последний, поэтому последующий закон будет преобладать, если он противоречит такому договору. Однако для договоров, вступающих в силу после одобрения Президентом Республики Казахстан, акты исполнительной власти, например, указы президента, могут иметь одинаковую юридическую силу. В случае противоречия между этими соглашениями и исполнительными правовыми актами самый последний имеет преимущественную силу в соответствии с принципом *lex posterior derogat legi priori*. Поэтому если последующий президентский акт противоречит такому договору, президентский акт имеет приоритет. В этом случае договор не может иметь равную или большую силу, чем закон.

Последняя часть статьи 90 Конституции Турции 1982 г. гласит, что «международные соглашения, вступившие в силу надлежащим образом, имеют силу закона. Таким образом, международное соглашение находится на том же уровне, что и законы турецкой нормативной иерархии.

Статья 15, 4 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. гласит, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются неотъемлемой частью ее правовой системы». Можно считать, что эти правила применяются.

Статья 55 Конституции Франции 1958 г. гласит, что «для каждого договора и соглашения, обнародованного после их надлежащей ратификации или одобрения, преимущественную силу имеют акты парламента». Согласно статье 53 этой Конституции «мирные договоры, торговые соглашения, международные организации, государственные финансы, соглашения и соглашения, заключенные в законах и постановлениях, касающиеся статуса человека, а также вопросов, связанных с передачей, обменом и владением землей, могут быть ратифицированы или одобрены только актом парламента». Можно считать, что соглашение, одобренное актом парламента, создает логическое противоречие, как в нашей стране, и не преобладает над законом. Возможно, для предотвращения такой непоследовательности статья 54 Конституции Франции предусматривает механизм судебного контроля международных соглашений. Если Конституционный совет сочтет международное соглашение противоречащим Конституции, то соглашение может быть ратифицировано только после внесения поправок в Конституцию.

Как упоминалось выше, все международные соглашения по любому вопросу после ратификации или одобрения парламентами согласно конституциям этих стран преобладают над национальными законами.

Приоритет оценки или исследования в международных соглашениях над законом может подорвать внутреннюю согласованность иерархии национальных

норм, поскольку существует риск потери систематизации и системы внутреннего законодательства, если положения международных соглашений имеют приоритет.

Статья 94 Конституции Нидерландов 1983 г. гласит, что «если такое использование противоречит обязательным соглашениям или решениям международных организаций, то действующие в королевстве законы не применяются». Таким образом, международные соглашения в Нидерландах имеют большую силу, чем закон. Однако согласно статье 91, разделу 3 Конституции «палата губернаторов может одобрить положения любого соглашения, которое противоречит Конституции, или может привести к конфликту с Конституцией, только, по крайней мере, двумя третями всех членов». Другими словами, Конституция подразумевает, что международное соглашение, ратифицированное законодательным органом с большинством голосов, превышающим необходимое для принятия обычного закона, может иметь силу над законом нормативной иерархии.

В Португалии, согласно Конституции 1976 г. (ст. 279/4) «если какое-либо правило, содержащееся в Конституционном договоре, считается нарушающим Конституцию, оно должно быть ратифицировано Ассамблеей республики большинством голосов в две трети всех присутствующих членов и более чем абсолютным большинством всех членов, осуществляющих свои полномочия». Для Португалии процедура ратификации такого международного соглашения (279/4) скорее всего одобрит поправки к Конституции (ст. 286). Однако это соглашение не является полным. Например, в процедуре ратификации такого международного соглашения кворум для принятия решения (две трети) рассчитывается из членов, которые участвовали в заседании (статья 279/4), в то время как согласно процедуре внесения поправок в Конституцию кворум для принятия решения (две трети) рассчитывается из всех членов, осуществляющих свои полномочия.

Что касается Греции, то согласно статье 28 Конституции Греции 1975 г. международные соглашения, признающие полномочия международных организаций, должны быть одобрены тремя пятыми или большинством голосов членов парламента. Это большинство необходимо для внесения поправок в Конституцию в соответствии со статьей 110. Этот тип соглашения может иметь тот же ранг, что и Конституция.

Выводы

Если посмотреть на примеры стран, то основные законы вышеуказанных четырех типов международных соглашений в иерархии норм, как правило, отражены в основных законах каждой страны.

1. Международное соглашение, ратифицированное исполнительной властью, может иметь ту же силу, что и акт, одобренный исполнительной властью.
2. Международный договор, ратифицированный законодательным органом простым большинством голосов, может иметь ту же силу, что и закон.
3. Международное соглашение, ратифицированное законодательным органом большинством голосов законодательного органа, может иметь силу выше закона.
4. В случае стран, которым требуется иметь такой уполномоченный орган через процедуру внесения поправок в Конституцию, международное соглашение, ратифицированное соответствующим конституционным институтом, может иметь ту же степень ранга, что и Конституция.

Относительно Монголии на основе вышеизложенного подхода можно сделать вывод, что вопрос ранжирования международных соглашений на уровне норм и их гармонизации остался без внимания.

Статья 10, раздел 10.3 Конституции Монголии гласит, что «международные договоры, ратифицированные Монголией, применяются к внутренним законам с момента их вступления в силу». Однако, по-видимому, нарушение стандарта будет устранено в соответствии с принципом «*lex posterior derogat legi priori*». Другое значение этого принципа заключается в том, что в случае, когда законодатель принял новый закон, положения и изменения, созданные на том же уровне, могут заменить регулирование норм международных соглашений. Однако в этой ситуации принцип и положения статьи 10, раздела 10.2 Конституции Монголии, которые гласят, что «Монголия должна выполнять свои обязательства по договору между Монголией и Монголией», не считаются нарушенными.

Кроме того, в Монголии нет определенного процента, необходимого для ратификации международного договора. Если парламент одобряет законопроект о ратификации международного договора парламентом, процедура заключается в принятии постановления о возвращении проекта правительству.

Поэтому:

1. Если это не соответствует Конституции, то это кажется монистическим, но в Конституции узаконено противоположное значение.

2. Чтобы не создавать нарушение Конституции в реальности, разумно полагать, что регулирование не могло быть создано в соответствии с Конституцией, пока не возникнет необходимость создания иерархии норм Законом о международных договорах.

3. Интегрированный международный договор не имеет той же силы, что и внутригосударственный закон, или принят принцип «*lex posterior derogation*», и международный договор и внутригосударственный закон находятся на одном уровне (последний более эффективен, чем первый), но если в международном договоре предусмотрено иное, то не оптимально регулировать его реализацию в специализированных законах. Поскольку при изменении новых законов считается, что существует реальная необходимость регулирования основных норм, соответствующих международным договорам, законом о международных договорах.

Самое главное — это реализация международного соглашения судом.

Литература

1. Алтангэрэл Б. Выполнение международных договоров и международного права // Журнал законодательства 2006. № 4. С. 6. Текст : непосредственный.

2. Баярсайхан Б. Теория права. Улан-Батор, 1996. 348 с. Текст : непосредственный.

3. Гегель Г. Философия права. Москва : Мысль, 1990. 524 с. Текст : непосредственный.

4. Дугарсурэн М., Хосбаяр О. Международное право. Улан-Батор, 1999. 412 с. Текст : непосредственный.

5. Каан Д. Э. Административный суд Монголии: стандарт современных стран. Улан-Батор. 2004. 8 с. Текст : непосредственный.

6. Мунхбат М. Применение международного права в национальных судах // Журнал верховенства права. 2005. № 4. С. 13–23. Текст : непосредственный.
7. Мунхбат М. Международное договорное право. Улан-Батор. 2017. 154 с. Текст : непосредственный.
8. Стецовский Ю. И. Судебная власть : учебное пособие. Москва, 1999. 400 с. Текст : непосредственный.
9. Цогням Б. Некоторые вопросы, подлежащие рассмотрению суд в правоохранительной сфере // Юридический журнал. 2004. № 13–14. С. 6. Текст : непосредственный.
10. Чимид Б. Конституционный взгляд II. Улан-Батор, 2004. 238 с. Текст : непосредственный.
11. Altkin J., Altkin B. *M. Akehuest Modern Introduction to International Law*. Harper Collins, London, 1992, 450 p.
12. Brownlie I. *Principles of Public International Law*. 7th edition. Oxford University Press, Oxford, 2008, 840 p.
13. Ginsburg T., Chernykh S., Elkins Z. Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law. *University of Illinois Law Review*. 2008, 40 p.
14. Jennings R. *The Judicial Enforcement of International Obligations*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1987, 14 p.
15. Jwiarda G., Cassese A. *International Law in a Divided World*. Clarendon Press, Oxford, 1992, 446 p.
16. Kelsen H. *General Theory of Norms*. Oxford, Clarendon Press, 1991, 528 p.
17. Kelsen H. *Introduction to the Problems of Legal Theory*. Oxford, Clarendon Press, 2002, 214 p.
18. Kooijmans P. *Internationaal Publiekrecht in Vogelvlucht*. Wolters-noordhoff, groningen, 1994, 403 p.

Статья поступила в редакцию 15.10.2024; одобрена после рецензирования 18.11.2024; принята к публикации 20.12.2024.

PROBLEM OF THE HIERARCHY OF INTERNATIONAL TREATIES
AND MONGOLIAN LAW (comparative constitutional and legal analysis)

Baasandorj Bayaraa
Master of Laws (LL.M),
National University of Mongolia
17 Sukhe-Batora St., Ulaanbaatar, Mongolia

Abstract. International law is superior to domestic one from the perspective of international law theory. If we look at the problem from this point of view, or from the principle of “Pacta sunt Servanda”, we can conclude that an international treaty override all the rules of domestic legal regulation. However, since there is a difference between the internal validity and international validity of legal rules, this is an interesting question. In international law, any state must adhere to the international agreements it has entered into, and there is no possibility for a country to retreat from its obligations under international agreements before

international courts and tribunals using domestic regulations, including the Constitution. As a matter of international law international treaties are superior to all domestic regulations, including the Constitution. This shows that the validity of any domestic or internal legal rules and international legal rules differ from each other. For this reason, the Constitution should state that international agreements prevail over domestic legal rules in any state, and international treaties ratified by the state should have more authority than the laws. In the absence of such provisions/principles in the Constitution, international treaties do not prevail over domestic legislation.

Keywords: state sovereignty, international law, treaty, Constitution, hierarchy of norms.

For citation

Baasandorj B. Problem of the Hierarchy of International Treaties and Mongolian Law (comparative constitutional and legal analysis). *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2024; 4: 13–29 (In Russ.).

The article was submitted 15.10.2024; approved after reviewing 18.11.2024; accepted for publication 20.12.2024.