

INTERNATIONAL ACTS AS SOURCES OF RUSSIAN ADMINISTRATIVE LAW Kondakov E.A. (Russian Federation)

*Kondakov Evgeny Aleksandrovich – Master's student,
DEPARTMENT OF THEORY AND HISTORY OF LAW,
VLADIVOSTOK STATE UNIVERSITY,
VLADIVOSTOK*

Abstract: *the purpose of this research is to systematize and analyze the legal status of international treaties and other international legal acts in the system of sources of Russian administrative law, to determine the mechanisms of their implementation and legal force at the national level, to identify conflict of laws rules and ways to resolve them, with an emphasis on the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation. The methodological basis of the research is based on complex methods of legal analysis, including the formal legal method, the comparative legal method, the systemic structural method, as well as the method of interpreting the norms of international and national law. The study used an analysis of judicial practice, doctrinal sources and normative legal acts. The results of the study demonstrate the complex and multifaceted nature of the interaction between international and national administrative law. It has been established those international treaties ratified by the Russian Federation in accordance with the established procedure, in accordance with article 15 of the Constitution of the Russian Federation, constitute an integral part of the legal system of the Russian Federation and have supremacy over national normative acts that contradict their provisions. The analysis of the practice of application by the courts of the Russian Federation of the norms of international acts revealed the ambiguity of interpretation of the principle of priority of international treaties and the problems of their implementation into national legislation. The study reveals the mechanisms of transformation of the norms of international treaties into national legal acts, including the legislative technique used in their transposition, as well as the problems of incomplete or inadequate implementation, leading to a legal vacuum or conflicts. Special attention is paid to the analysis of the role of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation in resolving conflicts between the norms of international and national law in the field of administrative law. Typical categories of cases considered by courts with the participation of international legal acts as sources of law are identified. The conclusions of the study are the statement of the need to improve law enforcement practice aimed at more effectively ensuring the priority of international law in the field of administrative legal relations. Recommendations are proposed to optimize the mechanisms for the implementation of international acts in Russian administrative law, eliminate the identified conflicts and unify approaches to the interpretation of international law.*

Keywords: *international law, administrative law, international treaties, sources of law, implementation, conflict of norms, judicial practice, Constitutional Court of the Russian Federation, Supreme Court of the Russian Federation, law enforcement, legal system of Russia, rule of law, ratification, transposition.*

МЕЖДУНАРОДНЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА Кондаков Е.А. (Российская Федерация)

*Кондаков Евгений Александрович – магистрант,
кафедра теории и истории права,
Владивостокского государственного университета,
г. Владивосток*

Аннотация: *целью настоящего изыскания выступает систематизация и анализ правового статуса международных договоров и иных международно-правовых актов в системе источников российского административного права, определение механизмов их имплементации и обеспечения юридической силы на национальном уровне, выявление коллизионных норм и способов их разрешения, с акцентом на практику применения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Методологическая база исследования основывается на комплексных методах правового анализа, включающих формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, системно-структурный метод, а также метод толкования норм международного и национального права. В рамках исследования применялся анализ судебной практики, доктринальных источников и нормативно-правовых актов. Результаты исследования демонстрируют сложную и многогранную природу взаимодействия международного и национального административного права. Установлено, что международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией в установленном порядке, согласно статье 15 Конституции РФ, составляют составную часть правовой системы Российской Федерации и обладают*

верховенством над национальными нормативными актами, противоречащими их положениям. Анализ практики применения судами РФ норм международных актов выявил неоднозначность интерпретации принципа приоритета международных договоров и проблемы их имплементации в национальное законодательство. Исследование раскрывает механизмы трансформации норм международных договоров в национальные правовые акты, включая законодательную технику, применяемую при их транспозиции, а также проблемы неполной или неадекватной имплементации, приводящие к правовому вакууму или коллизиям. Особое внимание уделяется анализу роли Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в разрешении коллизий между нормами международного и национального права в сфере административного права. Выявлены типичные категории дел, рассматриваемые судами, с участием международно-правовых актов в качестве источников права. Выводы исследования заключаются в констатации необходимости совершенствования правоприменительной практики, направленной на более эффективное обеспечение приоритета международного права в сфере административного правоотношения. Предложены рекомендации по оптимизации механизмов имплементации международных актов в российское административное право, устранению выявленных коллизий и унификации подходов к толкованию норм международного права.

Ключевые слова: международное право, административное право, международные договоры, источники права, имплементация, коллизия норм, судебная практика, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, правовая система России, верховенство права, ратификация, транспозиция.

Актуальность исследования, посвященного международным актам как источникам российского административного права, обусловлена рядом факторов, имеющих принципиальное значение для правоприменительной практики и теоретической юриспруденции. Во-первых, интеграционные процессы, характеризующиеся участием Российской Федерации в многосторонних и двусторонних международных договорах, привели к существенному расширению круга норм международного права, имеющих прямое или косвенное воздействие на формирование и функционирование российского административного права. Данная трансформация правового поля обусловлена преваляцией принципа верховенства права и необходимостью обеспечения гармонизации национального законодательства с общепризнанными нормами международного права, закрепленными в статье 15 Конституции РФ и реализуемыми посредством механизма ратификации международных договоров и инкорпорации их положений в национальное законодательство.

Во-вторых, происходит постоянное совершенствование механизмов имплементации международных актов в российское право, включая процессы транспозиции норм международных договоров в национальное законодательство путем принятия федеральных законов, подзаконных актов, а также использование методов трансформации, предусматривающих адаптацию положений международных актов к специфике российской правовой системы. Исследование данных механизмов и их эффективности является неотъемлемой частью научного анализа источников российского административного права.

В-третьих, возникают сложные коллизии между нормами международных актов и нормами национального законодательства, требующие разрешения в рамках принципов юридической техники и применения методов толкования права. Решение таких коллизий является задачей, как для юридической науки, так и для судебной и административной практики. В-четвертых, повышение роли международного судебного прецедента и доктрины, как источника права также требует внимательного исследования его влияния на формирование и толкование норм российского административного права, вытекающих из международных договоров. Анализ данного влияния позволяет выявить тенденции развития российского административного права в рамках его глобализации и интернационализации.

В целом, актуальность темы обусловлена необходимостью комплексного исследования взаимодействия международного и национального права в сфере административного правового регулирования, анализа практики применения международных актов в российской правовой системе и разработки рекомендаций по совершенствованию механизмов их имплементации в целях обеспечения эффективного функционирования российской административной системы в соответствии с общепризнанными принципами международного права и конституционными гарантиями прав и свобод человека и гражданина.

Вопрос о квалификации международных актов в качестве источников российского административного права является дискуссионным и предполагает анализ положений Конституции РФ [1], Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» [2], а также доктринальных позиций ведущих цивилистов. В этой связи, согласно статье 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Данное положение свидетельствует о верховенстве международных норм над национальным законодательством в случае коллизии. Однако, само по себе признание международных актов составной частью правовой системы не означает

автоматического их признания источниками права конкретной отрасли, в данном случае – административного права.

Вопрос о статусе международных актов в системе источников российского административного права является предметом дискуссий и в доктрине административного права. Е.А. Лютягина [7, с. 68], придерживаясь, монистической концепции соотношения международного и внутреннего права, утверждает, что ратифицированные международные договоры, в соответствии с ранее указанной статьей 15 Конституции РФ, являются составной частью правовой системы Российской Федерации и обладают верховенством над внутренним законодательством в случае коллизии. В этом контексте, международные акты, содержащие нормы, регулирующие административно-правовые отношения, прямо или косвенно, могут рассматриваться как источники российского административного права. Такая позиция подкрепляется принципом презумпции соответствия внутреннего законодательства международным обязательствам России, закреплённому в правовой системе. Более того, правоприменительная практика демонстрирует прямое применение норм международных договоров в административном процессе, что подтверждает их фактическую роль источника права. Наряду с этим, Ю.И. Мигачев, придерживается дуалистической концепции, отстаивая позицию о необходимости трансформации норм международных договоров во внутреннее законодательство для их приобретения статуса источника российского административного права [8, с. 92]. В рамках данной позиции, ратифицированный международный договор сам по себе не является непосредственным источником административного права. Как справедливо отмечает, А.М. Волков он приобретает силу лишь после его имплементации в национальное законодательство путем принятия федеральных законов, подзаконных актов или иных нормативных правовых актов, конкретизирующих его положения и адаптирующих их к российской правовой системе [4, с. 57]. Отсутствие такой трансформации, по мнению Ю.И. Мигачева, означает, что норма международного договора не может применяться непосредственно в административно-правовых отношениях [8, с. 44-45]. Такая позиция обосновывается принципом верховенства внутреннего права, а также необходимостью обеспечения правовой определённости и исключения возможности противоречий между внутренним законодательством и международными обязательствами.

Однако, на практике наблюдается смешанный подход. Суды, рассматривающие административные дела, часто ссылаются на нормы международных договоров, даже без их явной имплементации во внутреннее законодательство, однако только в случаях, когда данные нормы не противоречат внутреннему законодательству и имеют, в частности, императивный характер. Это свидетельствует о том, что граница между двумя позициями довольно размыта. Как показал анализ научной, специальной и юридической литературы, де-факто, международные акты играют существенную роль в формировании российского административного права, однако степень их влияния определяется как формальными (процедура ратификации и имплементации), так и материальными (содержание норм, принцип специальности) факторами. Поэтому однозначного ответа на вопрос о статусе международных актов как источников российского административного права не существует. Проблема остаётся предметом научной дискуссии и требует дальнейших исследований с учётом развивающейся правоприменительной практики. Окончательное решение принимается судами в каждом конкретном случае с учётом принципа правовой ясности и не допуская произвольного толкования.

Как показал ретроспективный экскурс научной литературы, доктринальные позиции по данному вопросу неоднозначны, что обусловлено сложной иерархией источников права, а также принципами верховенства национального законодательства и монополизации законодательной деятельности государством. Д.В. Осинцев, отстаивая позицию о субординации международных актов национальному законодательству, указывает на то, что международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией, приобретают силу федерального закона лишь после их инкорпорации в национальное право посредством принятия соответствующих федеральных законов или иных нормативных правовых актов [9, с. 37]. Таким образом, согласно Д.В. Осинцеву, международные акты не являются самостоятельными, непосредственно действующими источниками российского административного права, а выступают лишь материалом для креации национального законодательства. Он акцентирует внимание на принципе суверенного равенства государств и неприемлемости прямого действия международных норм, нарушающего принцип правовой определённости и прерогативы законодательной власти государства. Его позиция аргументируется принципом верховенства Конституции РФ и Федеральных законов над международными договорами в случае коллизии норм. Противоположную позицию представляет Н.Ф. Попова, утверждая, что ратифицированные международные договоры являются самостоятельными источниками российского административного права [10, с. 67]. Она считает, что принцип верховенства права предполагает прямое действие международных норм, нашедших отражение в ратифицированных договорах, в тех случаях, когда они не противоречат Конституции РФ и федеральному законодательству.

Н.Ф. Попова также ссылается на статью 15 Конституции РФ [1], которая закрепляет приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, и полагает, что эти принципы и нормы могут непосредственно применяться в правоприменительной практике. Она акцентирует внимание на

необходимости обеспечения соответствия национального законодательства международным обязательствам России, подчеркивая, что отсутствие прямого действия международных договоров может привести к нарушению международного права и ухудшению международного положения государства. Ю.И. Мигачев, присоединяясь к позиции Н.Ф. Поповой относительно прямого действия международных договоров, подчеркивает, что такое действие возможно лишь в ограниченных рамках и при отсутствии конфликта с национальным законодательством [8, с. 77]. В частности, он предлагает дифференцированный подход, разграничивая международные договоры, содержащие «самоисполнимые» нормы (которые не требуют дополнительной инкорпорации в национальное право), и договоры, требующие дополнительного законодательного регулирования. Мигачев также акцентирует внимание на процедурных аспектах применения международных норм, отмечая необходимость использования международно-правовых инструментов толкования и уяснения значения международных норм для их корректного применения на национальном уровне.

Наряду с вышесказанным на данном этапе, можно констатировать, что позиция о том, являются ли международные акты самостоятельными источниками российского административного права, остается предметом научной дискуссии. Преобладающей позицией является признание их влияния на формирование национального административного права, при этом необходимо учитывать принцип верховенства национального законодательства и устанавливать критерии прямого действия международных норм с учетом конкретных обстоятельств и содержания международного договора.

В этой связи, А.И. Стахов, анализируя интеграционные процессы в правовой системе Российской Федерации, позиционирует международные договоры (трактаты), соглашения и иные международно-правовые акты (далее по тексту – МПА), ратифицированные в установленном Конституцией РФ порядке, как первичные источники российского административного права [3, с. 89-90]. Его концепция основывается на принципе верховенства права, где МПА, обладающие нормативной силой, вступают в юридическое взаимодействие с национальным законодательством. В этой связи, можно подчеркнуть императивный характер положений отдельных МПА, определяющих полномочия органов государственной власти, процедуры принятия административных актов, и устанавливающих ответственность за их неисполнение. Наряду с этим, А.И. Стахов акцентирует внимание на принципе «договоры должны исполняться», определяющем юридическую обязанность государства соблюдать взятые на себя международные обязательства, что находит отражение в административно-правовой практике. При этом А.И. Стахов детально рассматривает механизмы трансформации норм МПА в национальное административное право, включая процедуры инкорпорации и транспозиции, а также проблемы правоприменения, возникающие при коллегиальном толковании МПА и национальных нормативных правовых актов (НПА). Он также анализирует проблемы конфликта норм, применяя методы юридической герменевтики и методологию систематического толкования. А.И. Стахов учитывает особенности прямого действия норм МПА в российской правовой системе, указывая на судебную практику Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, подтверждающую преимущественную силу норм международного права перед противоречащими им национальными НПА.

А.М. Волков, в своих исследованиях, признаёт значимость МПА как источника российского административного права, но занимает более сдержанную позицию, чем А.И. Стахов. В частности, А.М. Волков соглашается с утверждением о верховенстве международного права, но подчеркивает необходимость строгого соблюдения процедур ратификации и инкорпорации МПА в российское законодательство [5, с. 123]. А.М. Волков акцентирует внимание на проблеме правовой определённости при применении норм МПА, обращая внимание на необходимость их однозначного толкования, с учётом специфики российской правовой системы. Он критически оценивает практику непосредственного применения норм МПА без их преобразования в национальные НПА, считая это источником правовой неопределённости.

В отличие от А.И. Стахова, А.М. Волков уделяет большее внимание роли домашнего законодательства в регуляции отношений, устанавливаемых МПА, подчеркивая необходимость гармонизации национального и международного права. Он признаёт важность судебного контроля за соблюдением прав и свобод граждан при применении норм МПА, и отмечает роль Конституционного Суда РФ в гарантии соответствия МПА Конституции РФ. Таким образом, хотя обе концепции признают значимость МПА как источника административного права, А.М. Волков предпочитает более осторожный подход, акцентируя внимание на необходимости строгого соблюдения процедурных правил и обеспечения правовой определённости. Его позиция можно охарактеризовать как более консервативная по сравнению с более либеральной, на наш взгляд, позицией А.И. Стахова.

Н.М. Конин, анализируя роль международных актов в системе источников российского административного права, занимает позицию, характеризующуюся признанием их существенного, но не абсолютного, влияния [6, с.88]. Его взгляд можно определить, как позицию умеренного монизма, в рамках принципа суверенности Российской Федерации и преваляции внутреннего законодательства. В своих исследованиях он не отрицает юридическую силу международных договоров,

ратифицированных Российской Федерацией в соответствии с установленной Конституцией РФ процедурой, определяя их как часть национального правопорядка. Однако, Н.М. Конин подчеркивает необходимость строгой имплементации международно-правовых норм в национальное законодательство путем федеральных законов, подзаконных актов или иных правовых инструментов, что гарантирует их прямое действие на территории Российской Федерации и исключает пробелы в правовом регулировании.

В данном контексте, Н.М. Конин критически рассматривает допущение прямого действия международных договоров без их внутренней имплементации, считая такой подход несовместимым с принципами правовой системы России, потенциально способствующим произвольному толкованию и нарушению принципа правого ясного. Таким образом, Н.М. Конин отстаивает позицию, где международные акты выступают в качестве источника российского административного права с ограниченным объемом полномочий, подлежащих инкорпорации в национальное законодательство в рамках установленных Конституцией РФ процедур.

Его позиция отличается от позиции абсолютного монизма, где международные договоры имеют приоритет перед национальным законодательством, и от позиции дуализма, исключающего прямое действие международных норм в российской правовой системе. На наш взгляд, Н.М. Конин предлагает сбалансированный подход, учитывающий как международные обязательства Российской Федерации, так и необходимость обеспечения правовой ясности, стабильности внутреннего правового регулирования. Он акцентирует внимание на необходимости тщательного анализа международных актов на соответствие Конституции РФ и другим законодательным актам Российской Федерации, а также на важности четкой и ясной имплементации международных норм в национальное право, чтобы исключить произвольное толкование и обеспечить эффективное применение международного права на территории Российской Федерации. Данный подход можно охарактеризовать как прагматичный, затрагивающий интересы международного сотрудничества и обеспечения юридической безопасности внутри страны.

Так, анализ правовой природы международных актов как источников административного права предполагает изучение их юридической силы, механизма имплементации и взаимодействия с внутренним законодательством. Процедура ратификации, регламентированная Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 N 1-ФКЗ «О международных договорах Российской Федерации» [2], представляет собой сложный юридический процесс, включающий в себя подписание договора, его рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации, а также утверждение Президентом РФ. Только после завершения всех этих этапов международный акт обретает юридическую силу на территории РФ. Дискуссионным аспектом является вопрос о толковании и применении норм международных актов в случае коллизии с нормами внутреннего законодательства. Принцип приоритета международного права обязывает российские суды и органы исполнительной власти применять нормы ратифицированных международных актов, даже если они противоречат национальному законодательству. Однако, на практике возникают сложности в реализации этого принципа, связанные с необходимостью гармонизации национального законодательства с международными обязательствами Российской Федерации. Де-юре, в случае коллизии приоритет имеет норма международного права, однако на практике требуются действия законодателя по приведению национального законодательства в соответствие с международными обязательствами – это происходит через принятие федеральных законов, указов Президента и постановлений Правительства, конкретизирующих и имплементирующих нормы международных актов.

Так, резюмируя представленное исследование, подведем итог и сделаем ключевые выводы.

В ходе исследования было установлено, что вопрос о квалификации международных актов как источников российского административного права является предметом комплексного правового исследования. В соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Исследуемое положение конституционно закрепляет приоритет международного права перед национальным законодательством в случае коллизии норм. Однако, необходимо подчеркнуть, что международные акты, сами по себе, не являются прямым источником российского административного права в смысле их непосредственного и автоматического применения в административно-правовых отношениях. Их интеграция в национальную правовую систему происходит посредством трансформации – инкорпорации или имплементации. Инкорпорация предполагает включение текста международного договора в национальное законодательство путём его опубликования в официальных источниках права Российской Федерации. Однако, такая публикация сама по себе не наделяет нормы международного договора юридической силой, необходимой для прямого применения в сфере административного права. Для приобретения такой силы необходимо соответствующее имплементационное законодательство. Имплементация же, в свою очередь, представляет собой процесс приведения внутреннего законодательства в соответствие с нормами международного договора, путем издания новых нормативных правовых актов или внесения изменений в действующие. В рамках административного права это может проявляться в издании подзаконных актов, постановлений

Правительства РФ, приказов федеральных органов исполнительной власти, регламентирующих конкретные административно-правовые отношения, обусловленные нормами международного договора.

Таким образом, международные акты, хотя и составляют часть правовой системы РФ, не являются непосредственными источниками российского административного права. Их юридическая сила в данной сфере определяется степенью их инкорпорации и имплементации в национальное законодательство. Отсутствие соответствующих внутренних правовых актов, приводящих нормы международного договора в действия в конкретных административных отношениях, лишает эти нормы возможности прямого применения. Судебная практика подтверждает этот вывод, указав на необходимость ссылок на конкретные имплементирующие нормативные правовые акты при применении норм международного права в административном процессе.

В заключение, следует констатировать, что международные договоры и общепризнанные принципы и нормы международного права являются источниками российского права в целом, но не являются непосредственными источниками российского административного права. Их действие в данной сфере реализуется исключительно через процедуру имплементации и инкорпорации в национальное административно-правовое регулирование. Это означает, что нормы международных актов приобретают юридическую силу и применяются в административно-правовых отношениях лишь после их трансформации в соответствии с установленным законодательством РФ. Отсутствие такой трансформации лишает нормы международного права возможности непосредственного применения в сфере административного права. Данный вывод подтверждается действующим законодательством и устоявшейся судебной практикой.

Список литературы / References

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. 04.07.2020. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 31.07.2023) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. С. 1447
3. *А.И. Стахов.* Административное право: учебное пособие для среднего профессионального образования (4-е изд., перераб. и доп.). Юрайт, 2024. 501 с.
4. *Волков А.М.* Административное право России. Схемы, таблицы, определения, комментарии: учебное пособие для вузов (2-е изд., перераб. и доп.). Юрайт, 2024. 324 с.
5. *Волков А.М.* Административно-процессуальное право: учебник для вузов (2-е изд., перераб. и доп.). Юрайт, 2024. 299 с.
6. *Конин Н.М.* Административное право: учебник для среднего профессионального образования (8-е изд., перераб. и доп.). Юрайт, 2024. 454 с.
7. *Лютягина Е.А.* Административное право: учебник для среднего профессионального образования (3-е изд., перераб. и доп.). Юрайт, 2025. 423 с.
8. *Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров.* Административное право Российской Федерации: учебник для вузов (6-е изд., перераб. и доп.). Юрайт, 2024. 484 с.
9. *Осинцев Д.В.* Административное право: учебник для вузов (5-е изд., испр. и доп.). Юрайт, 2024. 617 с.
10. *Попова Н.Ф.* Административное право: учебник для среднего профессионального образования (7-е изд., испр. и доп.). Юрайт, 2025. 325 с.