
Трибуна
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

КОНТРОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НАД НЕ ВСТУПИВШИМИ В СИЛУ
МЕЖДУНАРОДНЫМИ ДОГОВОРАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2010 г. Грант С. Степанян¹

Краткая аннотация: в статье рассматривается актуальная в современных условиях развития Российской Федерации проблема конституционного контроля, в частности деятельность Конституционного Суда РФ по контролю за не вступившими в силу международными договорами Российской Федерации.

Annotation: in this article considering actual in the present conditions of the Russian Federation problem of constitutional control, in particular the Constitutional Court of the Russian Federation activity under the control over the not entered in the force international treaties of the Russian Federation.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституционный контроль, Конституционный Суд РФ, не вступившие в силу международные договоры.

Key words: Constitution of the Russian Federation, constitutional control, Constitutional Court of the Russian Federation, the not entered in the force international treaties.

Согласно ст. 1 Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июля 1994 г.² Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, который самостоятельно и независимо осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Данный контроль осуществляется для проверки на соответствие Конституции РФ не только внутригосударственных нормативных правовых актов, но и международных договоров. Последние в случае противоречия Конституции РФ представляют для нее наибольшую угрозу, так как влияют на правовую систему государства извне.

Известно, что проблема приведения в действие международных договоров на территории конкретных государств решается каждой из них самостоятельно. При этом существующие формы и методы обеспечения выполнения требований международных договоров являются исключительным суверенным правом каждого государства³.

Согласно ч. 2 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Обратим внимание, что Конституционный Суд РФ может рассматривать дело о соответствии не вступившего в силу международного договора Конституции РФ только по запросам лиц, указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. К ним относятся: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, пятая часть членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов РФ.

Следует отметить, что ст. 89 вышеуказанного Федерального конституционного закона установлены два условия

допустимости такого запроса: 1) упоминаемый в запросе международный договор Российской Федерации подлежит согласно Конституции РФ и Федеральному закону ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти; 2) заявитель считает не вступивший в силу международный договор Российской Федерации не подлежащим введению в действие и применению в Российской Федерации из-за его несоответствия Конституции РФ.

По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации Конституционный Суд РФ принимает решение о признании не вступившего в силу международного договора Российской Федерации либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ или о признании не вступившего в силу международного договора Российской Федерации либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ.

Если по итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ признает не вступивший в силу международный договор Российской Федерации либо отдельные его положения не соответствующими Конституции РФ, то данный международный договор не может быть ратифицирован.

В то же время согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ “если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора”, а в соответствии с ч. 6 ст. 125 “не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению”.

Из смысла данной нормы следует, что нельзя ратифицировать международный договор, если он не соответствует Конституции РФ. Вместе с тем, как замечает В.Д. Зорькин, “официальное решение, позволяющее судить о соответствии международного договора Российской Федерации Конституции Российской Федерации, может быть принято лишь Конституционным Судом Российской Федерации в порядке предварительного конституционного контроля по запросам

¹ Аспирант НИИ Системного анализа Счетной палаты РФ; тел. моб.: 8-926-577-86-26).

² См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

³ Подробнее см.: Миронов Н.В. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С. 29.

государственных органов и должностных лиц, прямо указанных в части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации”⁴. Данное положение закреплено в постановлении Конституционного Суда РФ “По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации” от 16 июня 1998 г.⁵

Что касается регулирования этого вопроса международно-правовыми актами, то согласно Венской конвенции о праве международных договоров, ратифицированной Российской Федерацией, каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться, а участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора⁶.

Следует также отметить, что к сегодняшнему дню Конституционный Суд РФ ни разу не рассматривал дел о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации⁷. В то же время это не означает, что вообще исключается факт заключения международных договоров, не соответствующих Конституции РФ, на том или ином уровне (межгосударственные договоры, межправительственные договоры, договоры межведомственного характера). Становится очевидным, что возникающая проблема не является продуктом лишь теоретического постулата. На практике ученые нередко обращают внимание на несоответствие того или иного международного договора, заключенного Российской Федерацией, Конституции РФ. Так, определением Конституционного Суда РФ от 29 апреля 1999 г. № 62-О было прекращено производство по запросу о проверке конституционности Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной в связи с тем, что на момент подачи запроса указанный Договор вступил в силу. Та же проблема существует в отношении Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой⁸.

Другим примером негативного отношения ученых, политиков к международным договорам являются многочисленные договоры о ввозе в Россию отработанного ядерного топлива (например, заключенное между Российской Федерацией и Польшей Соглашение о сотрудничестве по ввозу в Россию обогащенного ядерного топлива с исследовательского реактора)⁹.

Здесь лишь согласимся с мнением, что “действие международного права не ограничивается только юридической

составляющей, а охватывает и информационное, и социально-психологическое, и идеологическое воздействия, которые локализуются в сфере общественного (правосознания) сознания субъектов”¹⁰.

Из вышеизложенного очевидно наличие рассогласованности между статусом Конституционного Суда РФ как специализированного субъекта правовой охраны Конституции РФ и полнотой реализации им своей основной задачи.

Считаем, что следует очень ответственно подходить к вопросу о проверке соответствия не вступивших в силу международных договоров Конституции РФ. Ведь при ратификации международного договора, противоречащего Конституции РФ, автоматически происходит нарушение последнего.

В этой связи, с нашей точки зрения, представляется не вполне обоснованной возможность рассмотрения Конституционным Судом РФ дел о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации только по запросу лиц, указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ. Учитывая, что такой контроль может быть лишь предварительным, считаем, что следует закрепить за Конституционным Судом РФ право рассматривать дела о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации по собственной инициативе. В таком случае существенно повысится уровень правовой охраны Конституции РФ, так как при заключении жизненно важных для нашего государства международных договоров даже при игнорировании Конституционного Суда РФ со стороны других государственных органов (как показывает практика, это происходит постоянно) Суд сможет по своей инициативе рассмотреть международный договор на соответствие Конституции РФ и в случае противоречия не допустить его ратификации.

Необходимо отметить, что подобная проблема существовала и в европейских странах. Так, например, в обязанности Конституционного совета Франции входит контроль за соответствием не вступивших в силу международных договоров Основному Закону государства. При этом правом запроса для проверки конституционности таких международных договоров согласно ст. 54 Конституции Франции обладали президент Французской Республики, премьер-министр и председатели парламентских палат¹¹. Однако сам Совет в своем решении от 30 декабря 1976 г. указал, что он примет запрос о проверке на соответствие Конституции Французской Республики международных договоров, не вступивших в силу, и от группы депутатов и сенаторов по 60 человек, если они будут требовать рассмотрения конституционности закона, разрешающего ратификацию или одобрение международного договора. Позже, 26 июня 1992 г., в указанную статью Конституции были внесены поправки, предоставляющие право запроса в отношении международного соглашения 60 депутатам или 60 сенаторам¹².

Как видим на примере Франции, подобная практика: расширение круга субъектов, обладающих правом запроса для проверки конституционности международных договоров, — существенно решила проблему охраны Конституции страны при заключении международных договоров.

⁴ Интернет-интервью Председателя Конституционного Суда РФ Валерия Дмитриевича Зорькина компании “КонсультантПлюс” на сайте компании по адресу: <http://www.consultant.ru/law/interview/zorkinbd.html>

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

⁶ См.: Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М., 1997. С. 68.

⁷ См.: Несмеянова С.Э. Конституционный судебный контроль в Российской Федерации. Екатеринбург, 2004. С. 138.

⁸ См.: Интернет-интервью Председателя Конституционного Суда РФ Валерия Дмитриевича Зорькина компании “КонсультантПлюс” на сайте компании по адресу: <http://www.consultant.ru/law/interview/zorkinbd.html>

⁹ См.: Омигов В.И. Экологическая преступность // Социс – социологические исследования. 2005. 19 июля; Терлецкий В. Уральские экологи наступили на урановые хвосты // Независимая газ. 2008. 25 янв.; Шкель Т. Единый и неделимый “Росатом” // Росс. газ. 2007. 12 окт.; Природа под прицелом // Ваше право. 2006. 23 янв.; Социально-экологические проблемы. Научно-теоретические поиски и направления исследований (“Круглый стол”) // Социс – социологические исследования. 2005. 22 марта.

¹⁰ Васечко А.А. Международный договор как источник внутригосударственного права. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 111.

¹¹ См.: Конституция Франции. Конституции государств Европы / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. Т. 3. М., 2001. С. 423.

¹² См.: Маклаков В.В. Конституционный контроль в странах – членах Европейского Союза. М., 1995. С. 62.

Отметим, что среди ученых существует и другое решение рассматриваемой нами проблемы. Так, по мнению С.Э. Несмеяновой, необходимо закрепить за Конституционным Судом РФ обязательный предварительный контроль над международными договорами. В обоснование своей позиции она приводит положения Федерального конституционного закона “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” от 17 декабря 2001 г.¹³ Исходя из буквального толкования ч. 4 ст. 7 указанного Закона, С.Э. Несмеянова приходит к выводу: “Президент после подписания международного договора должен обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке договора на предмет соответствия Конституции РФ и только в случае признания договора конституционным он может быть внесен в Государственную Думу для ратификации.... Предлагается расширить данное нововведение на все международные договоры...”¹⁴.

Как представляется, в данной точке зрения существуют определенные недостатки. Так, если распространить выдвинутое С.Э. Несмеяновой предложение на все международные договоры, то возникнут вопросы: 1. Какой именно орган государственной власти или должностное лицо обязаны обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о рассмотрении на предмет соответствия Конституции РФ того либо иного международного договора? 2. Какова будет ответственность органа государственной власти или должностного лица, не обратившихся с таким запросом в Конституционный Суд РФ?

Более того, закрепление обязательного предварительного контроля в отношении всех международных договоров приведет к неоправданной загруженности Конституционного Суда РФ. В этом случае придется рассматривать все без исключения международные договоры, включая малозначительные, заключаемые от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

Межправительственные международные договоры и договоры межведомственного характера заключаются до-

вольно часто, поэтому представляется неправильным возлагать на Конституционный Суд РФ рассмотрение всех этих договоров на предмет соответствия Конституции РФ. Мы исходим из того, что, например, нет никакой необходимости рассмотрения Конституционным Судом РФ на предмет соответствия Конституции РФ Совместной декларации об установлении побратимских отношений между городом Москвой (Российская Федерация) и городом Чикаго (Соединенные Штаты Америки), подписанной в Чикаго 22 апреля 1997 г. Указанная Декларация, по сути, не может содержать каких-либо норм, представляющих угрозу для российского законодательства в целом и для Конституции РФ, в частности.

В свою очередь, при закреплении за Конституционным Судом права рассматривать дела о проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров не только по запросу других субъектов, но и по собственной инициативе, с нашей точки зрения, позволит осуществлять предварительный контроль за международными договорами Российской Федерации и препятствовать их ратификации в случае обнаружения противоречия данных актов Конституции РФ. Мы убеждены, что предполагаемое нововведение не нарушит ст. 125 Конституции РФ. Подобная практика уже была применена в отношении Генерального прокурора РФ¹⁵.

Представляется, что при предоставлении Конституционному Суду РФ права по собственной инициативе рассматривать дела о соответствии Конституции РФ международных договоров механизм конституционного контроля над международными договорами непременно начнет работать. Как показывает практика, после предоставления Конституционным советом Франции права запроса группам депутатов и сенаторов последние стали активнее пользоваться указанным правом¹⁶.

¹⁵ Предоставление Конституционным Судом РФ Генеральному прокурору РФ права обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ, хотя для Генерального прокурора не предусмотрено такого права в ст. 125 Конституции РФ.

¹⁶ См.: Маклаков В.В. Указ. соч. С. 62, 63.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4916.

¹⁴ Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 139.