

УДК 341.25

А.А. Буканов (3 курс, каф юриспруденции), А.Л. Циммерман, доц.

ПРОВЕРКА КОНСТИТУЦИОННОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РФ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РФ

Полномочие Конституционного Суда РФ разрешать дела о соответствии Конституции не вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров либо их отдельных положений пока что привлекает внимание, в основном, не специалистов по конституционному праву, а юристов-международников: институт международных договоров – неотъемлемая часть международного права, но никак не конституционного.

Именно с точки зрения международного права данное полномочие требует особенно тщательного анализа. Проверка нормы международного права – международного договора – внутренним органом государства на предмет соответствия внутреннему праву – институт весьма спорный. По сути, речь идет о юридической силе международного договора, противоречащего национальному праву, т.е. об иерархии международного и национального права.

В науке были высказаны на этот счет разные точки зрения. Согласно одной из них (М.М. Горюнов, С.А. Котляревский, В.М. Шуршалов и др.) нарушение процедуры или компетенции заключения международного договора (например, ратификация его главой государства без согласия парламента) делают международный договор недействительным и необязательным для этого государства. Сторонники противоположной точки зрения (Ф.Ф. Мартенс, Г. Кельзен) считают, что такие нарушения – внутреннее дело государств; они не могут влиять на обязательность международных договоров. Есть и компромиссная точка зрения, сбалансировавшая принципы невмешательства во внутренние дела и добросовестного соблюдения международных договоров (И.И. Лукашук): только явные и грубые нарушения норм Конституции о порядке и компетенции по заключению договоров имеют значение для международного права.

Основным источником права международных договоров между государствами является на сегодняшний день Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г.: согласно ей участник договора не вправе ссылаться на положения национального права в качестве оправдания для его невыполнения.

Т.е. несмотря на противоречие с национальным правом международный договор будет выполняться. Подобная ситуация может иметь место в двух случаях: или международный договор по своей силе превосходит нормы национального права, или в данном государстве не может быть ситуации, когда договор будет противоречить нормам, по своей силе превосходящим договор*.

Какой вариант реализован в нашем национальном праве?

Конституция гласит: общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. А если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4, ст. 15).

Но, согласно той же 15 статье, конституция имеет высшую юридическую силу в Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции.

Существуют претензии к этим формулировкам, в т.ч. не следует ли здесь к понятию «закон» отнести и Конституцию. Если сделать это, то следует признать, что договоры имеют силу, высшую, чем Конституция. В таком случае при их вступлении в силу противоречащие

* Если нет противоречия, то нет и ущерба этим нормам от применения данного договора.

положения Конституции автоматически теряют силу. Тогда нет необходимости проводить некую предварительную процедуру проверки договора на предмет его соответствия Конституции.

Однако ситуация проясняется при помощи закона «О международных договорах РФ». По статье 22, если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, решение о согласии на его обязательность для России возможно только после внесения соответствующих поправок в Конституцию или пересмотра ее положений. Значит, законодатель не допускает ситуацию, когда договор противоречил бы Конституции.

Т.о. если международный договор содержит положения, противоречащие Конституции, то либо он не принимается вовсе, либо принимается только после внесения в нее соответствующих изменений. Очевидно, следует понимать ситуацию следующим образом. Законодатель, с одной стороны, не может допустить нарушения международным договором национального права (Конституции), с другой стороны, после вступления договора в силу его нельзя не соблюдать (без выхода из него), ссылаясь на противоречие Конституции. Поэтому изначально, до вступления договора в силу устраняются возможные противоречия с Конституцией, а после этого нет нужды не соблюдать его, т.к. национального права он не нарушает.

Каким образом производится проверка договора на конституционность? Согласно Венской конвенции есть несколько стадий, предшествующих вступлению договора в силу. После окончания переговоров и установления аутентичного текста договора стороны подписывают его. Подписание выражает согласие каждой стороны на обязательность для нее этого договора.

Однако процедура выражения согласия может включать не только подписание, но и ратификацию или утверждение или принятие договора внутренними органами государства. При этом порядок этих процедур регулируется внутренним правом государств. При этом право ряда государств (ФРГ) из числа не признающих приоритета договоров над национальным правом предусматривает проверку договора конституционным судом. Так и российское законодательство подразумевает, что договор Конституции противоречить не должен, а значит, подлежит определенной экспертизе, контролю.

Частичная проверка производится еще на стадии предложений о заключении международных договоров. Ее проводит Министерство Юстиции. Однако ценность этой проверки хоть и неоспорима, но относительна: окончательного, имеющего юридическое значение текста договора до его подписания сторонами фактически не существует.

Согласно закону о международных договорах, проверке на конституционность подлежат договоры, которые не вступили в силу (Конституция), но на которые РФ выразила согласие, что может быть осуществлено несколькими способами: подписанием или обменом документами, присоединением или ратификацией (утверждением, принятием). Но закон о Конституционном Суде ограничивает круг этих договоров: только договоры, подлежащие ратификации Государственной Думой* или утверждению федеральным органом власти.

В этих случаях при наличии заявления Конституционный Суд проверяет конституционность договора с точки зрения его содержания, формы, компетенции на его заключения. Установление его неконституционности не ущемляет его в качестве международного правового акта, а лишь констатирует невозможность его введения в действие и применение в РФ.

Договор может также применяться временно – до вступления в силу. В таком случае он также может быть проверен Судом на конституционность.

Однако в законодательстве имеет место пробел, который может быть устранен, например, толкованием норм Конституции Конституционным Судом, - о присоединении к международному договору. Решение о присоединении принимается в том же порядке, что и

* Реально – наиболее важные договоры, в т.ч. не соответствующие законам РФ.

при ратификации, утверждении или принятии. Но, следуя букве закона, это иная процедура, следовательно, рассматривать на конституционность действующий в международном праве договор, к которому Россия собирается присоединиться, в принципе, нельзя. Также отсутствуют и возможности проверки договора, вступающего в силу непосредственно после подписания или обмена документами (опять же иная процедура вступления в силу).

В двух последних случаях, если договоры будут противоречить Конституции, возникает проблема: внутри России, согласно Конституции и закону о международных договорах, они не подлежат применению. Согласно Венской конвенции, Россия обязана их исполнять и не вправе совершать обратное со ссылкой на свою Конституцию.

Но согласно Венской конвенции, есть возможность признания недействительности договора при явном нарушении норм конституции государства-стороны, регулирующих компетенцию на заключение договоров. Однако какой документ подлежит проверке, договор, вступивший в силу, не рассматривается Конституционным Судом.

Очевидно, решить такой вопрос возможно только в международном суде. Что касается внутреннего права, то, возможно, следует придать Конституционному Суду еще одно полномочие – выносить особые решения, о проверке на соответствие конституции текста международного договора, независимо от того, находится ли он на стадии обсуждения, подписания или ратификации.

Т.о. сложность этого вопроса может быть разрешена наилучшим образом путем толкования Конституционным Судом норм основного закона, касающихся данных полномочий.