

КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 14 ИЮЛЯ 2015 ГОДА № 21-П

И. Е. Хлопов*

Санкт-Петербургский государственный университет
Россия, 199034, г. Санкт-Петербург, Университетская наб., 7-9
* email: hlopov.ivan@mail.ru

В данной статье автор критически анализирует известное и резонансное решение Конституционного Суда Российской Федерации, в котором поднимается проблема возможности исполнения решений межгосударственных органов, в частности Европейского Суда по правам человека. Автор выявляет и рассматривает причины, побудившие Конституционный Суд принять такое Постановление, а также анализирует позиции Суда с точки зрения Конституции Российской Федерации и международно-правовых нормативных актов. В конце исследования автор приходит к выводу, что основные доводы Суда являются крайне неубедительными и противоречивыми с точки зрения доктрины и практики международного права.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, международные договоры Российской Федерации, юридическая сила.

CRITICAL ANALYSIS OF THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION OF JULY 14, 2015 № 21-П

I. E. Khlopov*

Saint Petersburg State University
7-9 Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia
* email: hlopov.ivan@mail.ru

In this article the author critically examines the well-known and resonant decision of the Constitutional Court, which raises the problem of the possibility of execution of decisions of intergovernmental bodies, in particular the European Court of Human Rights. The author identifies and examines the reasons which led the Constitutional Court to take such a decision, and also analyzes the position of the Court in terms of the Constitution of the Russian Federation and international legal regulations. At study end, the author concludes that the main reasons of the Court are extremely unconvincing and contradictory in terms of the doctrine and practice of international law.

Keywords: Constitution Court of the Russian Federation, the European Court of Human Rights, international contracts of the Russian Federation, the legal force.

Поводом для возникновения проблемы соотношения юридической силы Конституции Российской Федерации и международных договоров стала неопределенность в толковании части 4 статьи 15 Конституции, в которой говорится о том, что принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью правовой системы государства, и если международным договором установлены иные правила поведения, чем предусмотренные законом государства, то применению подлежат положения международного договора. Ряд исследователей при толковании данной нормы считали, что она закрепляет приоритет Конституции над международными договорами, другая же часть исследователей считала иначе [3, с. 567].

14 июля 2015 года Конституционный Суд Российской Федерации издал Постановление № 21-П. Основные причины издания такого акта, на наш взгляд, являются политическими. В 2014 году Российской Федерацией было проиграно дело против ЮКОСа в Европейском Суде по правам человека, в результате которого государство было обязано выплатить данной компании возмещение в размере 1,86 миллиардов евро. К тому же, Гаагский суд обязал выплатить Российскую Федерацию до 15 января 2015 года компенсацию бывшим акционерам ЮКОСа в размере 50 миллиардов долларов. Через год, в июне 2015 года, Минюст Российской Федерации отказался исполнять решение Европейского Суда до вынесения решения Конституционным Судом Российской Федерации решения по делу о соответствии статьи 1 закона "О ратифи-

кации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней" Конституции Российской Федерации. После этого Франция и Бельгия арестовали активы Российской Федерации по иску бывших акционеров ЮКОСа, в качестве реализации механизма принудительного исполнения решений Гаагского суда.

Непосредственным поводом к рассмотрению данного дела Конституционным Судом стал запрос группы депутатов Государственной Думы, в связи с возникшей неопределенностью в решении вопроса о возможности исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека, когда такие постановления противоречат Конституции Российской Федерации. Из этого следует, что перед Конституционным Судом не был непосредственно поставлен вопрос о месте международных договоров в правовой системе Российской Федерации и их соотношении с Конституцией РФ, а решению лишь подлежала проблема возможности исполнения индивидуальных нормативно-правовых актов, к которым относятся и постановления Европейского Суда по правам человека, в том случае, когда они противоречат Конституции Российской Федерации. На это указывает и сам Конституционный Суд, когда говорит о том, что заявители не подвергают сомнению какие-либо положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод как многостороннего международного договора Российской Федерации. Однако, хочется отметить, что решая вопрос о возможности неисполнения решений ЕСПЧ, Конституционный Суд тем самым ставит под вопрос 46 статью

ЕКПЧ, в которой говорится об обязательности для государства окончательного решения ЕСПЧ без каких-либо оговорок. Таким образом, Конституционный Суд в своем Постановлении опосредованно подвергает сомнению ЕКПЧ и некоторые другие договоры РФ, хотя сам это и отрицает.

В целом все аргументы как сторонников, так и противников юридического верховенства Конституции РФ над международными договорами можно подразделить на две большие группы. Первая группа – это аргументы, которые основываются на внутренних российских нормативно-правовых актах, прежде всего Конституции РФ. Вторая же группа аргументов опирается на нормы и принципы международного права (например, на Венскую Конвенцию о праве международных договоров). Поэтому, на наш взгляд, и Постановление КС можно рассмотреть с этих двух разных позиций.

Конституционный Суд отмечает, что из Конституции Российской Федерации, например, части 1 статьи 4, части 1 статьи 15 и статьи 79, закрепляющих суверенитет Российской Федерации, верховенство и высшую юридическую силу Конституции государства и недопустимость внедрения в правовую систему государства международных договоров, которые могут привести к ограничению прав человека или посягнуть на основы конституционного Российской Федерации и тем самым нарушить Конституцию Российской Федерации, ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод, ни иной международный договор России, ни основанные на них правовые позиции международных органов не отменяют для отечественной правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации, и потому они подлежат реализации и исполнению в рамках этой правовой системы только при условии признания юридического верховенства именно Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд делает вывод о приоритете Конституции Российской Федерации над международными договорами и правоприменительными актами, исходя из части 1 статьи 15 Конституции, в котором говорится о высшей юридической силе данного акта. Это также следует из суверенитета Российской Федерации, который относится, в том числе, и к основам конституционного и государственного строя.

Конституционный Суд также анализирует часть 4 статьи 15 и статью 79 Конституции РФ, согласно которым общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы РФ, а также Российская Федерация может быть участником международных объединений, только если такое участие не противоречит основам конституционного строя, а также не нарушает прав и законных интересов граждан. Стоит отметить, что в Конституции РФ сделана оговорка о невозможности международного сотрудничества, если это нарушает основы конституционного строя, только в отношении участия в международных объединениях, то есть в международных организациях. Поэтому участие РФ в международных договорах, не направленные на вступление государства в международную организацию, и которые нарушают такие основы, Конституцией прямо не запрещены. Из статей 15 и 79 Конституции также не следует, что нельзя участвовать в международных договорах, которые нарушают права и законные интересы человека и гражданина, однако это можно вывести из статьи 2, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью для РФ.

В приведенном Постановлении Конституционный Суд не рассматривает проблему отнесения Конституции к законам. Но в своем Постановлении от 18.07.2003 N 13-П Конституци-

онный суд четко разграничивает конституции и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ. Хотя данное решение относилось только к различию нормативно-правовых актов на уровне субъектов, данная в нем логика применима и к разграничению Конституции и иных нормативно-правовых актов государства на федеральном уровне, в силу их схожей правовой природы. Конституция РФ, а также конституции и уставы субъектов Российской Федерации как учредительные по своей природе акты, определяющие конституционно-правовой статус РФ и ее субъектов отличаются от всех остальных актов государства, в том числе и законов, поэтому неправильно говорить, что Конституция РФ является «основным законом».

Исходя из данной логики можно прийти к выводу, что часть 4 статьи 15 никак не регулирует юридическое соотношение Конституции РФ и международных договоров. Более того, ни одна из других конституционных норм прямо эту проблему не решает. Конституционный Суд говорит о приоритете конституционных норм перед международными, исходя из части 1 статьи 15, в которой говорится о юридическом верховенстве Конституции. Однако, на наш взгляд, такой вывод не совсем верен. Применяя телеологическое толкование, можно прийти к выводу, что в части 1 статьи 15 составители Конституции не имели своей целью показать приоритет конституционных норм перед международными. Это можно вывести из второго предложения данной части, где говорится о том, что законы и иные правовые акты РФ не должны противоречить Конституции. Создатели Конституции в данной части говорили только о высшей юридической силе Конституции в иерархии внутренних российских правовых актов [4, с. 138]. Поэтому говорить, что Конституция обладает высшей юридической силой, в том числе и перед международными договорами, исходя из части 1 статьи 15 Конституции РФ, на наш взгляд, не совсем правомерно. Если бы данная иерархия действительно имела место, то Конституционный Суд обладал бы полномочием проверять соответствие действующих международных договоров Конституции РФ, однако такого права составители Конституции не предоставили Конституционному Суду, а предоставили ему только право проверки конституционности незаключенных международных договоров. Это косвенно может свидетельствовать о том, что международные договоры должны соответствовать Конституции только на момент заключения, а в отношении заключенных договоров и актов принятых на их основе конституционный контроль не применим, значит они могут противоречить Конституции, оставаясь при этом обязательными. Поэтому заявление Конституционного Суда, что международный договор России и основанные на них правовые позиции международных органов подлежат реализации и исполнению в рамках российской правовой системы только при условии признания юридического верховенства Конституции Российской Федерации, на наш взгляд, является как минимум спорным, так как такой вывод напрямую не следует из Конституции РФ [4, с. 143].

Предоставив аргументы, основанных на Конституции РФ, Конституционный Суд переходит к аргументам из источников международного права. Как указывает сам Конституционный Суд: «При разрешении конституционно-правовых коллизий, могущих возникнуть в связи с толкованием Конвенции о защите прав человека и основных свобод как международного договора Российской Федерации, необходимо учитывать Венскую конвенцию о праве международных договоров, участником которой является Россия». Суд анализирует 26 статью данной Конвенции, в которой закреплен один из основополагающих принципов международного права – па-ста

sunt servanda [5, с. 99]. Согласно этому принципу каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. Далее Конституционный Суд в своем Постановлении ссылается на статьи 31 Конвенции, в которой закреплено, что договор государствам нужно толковать добросовестно, из этого Конституционный суд делает вывод, что государство вправе отказаться от исполнения договора, в частности уклониться от исполнения решений Европейского Суда по правам человека, если Европейский Суд в своем решении истолковал Конвенцию недобросовестно, и такое толкование не общепризнанно.

На наш взгляд, такая логика Конституционного Суда не является правильной. В статье 32 Европейской Конвенции о правах человека установлено, что официальным толкователем Европейской Конвенции является Европейский Суд по правам человека. Иных субъектов, у которых была бы функция толкования данной Конвенции, ни сама Конвенция, ни Протоколы к ней не предусматривают. Из этого можно сделать вывод, что единственным официальным толкователем ЕКПЧ является ЕСПЧ. Так как государства сами наделили ЕСПЧ такими функциями, то это значит, что такое толкование ЕКПЧ всегда является единственным общепризнанным. Такая логика КС РФ имеет право на существование в тех случаях, когда международным договором не предусмотрен никакой орган, занимающийся толкованием данного договора. Если же такой орган договором предусмотрен, то его толкование всегда считается общепризнанным, и оно обязательно для государства.

Также представляется необоснованной в данном решении ссылка КС РФ на пункт 1 статьи 46 Венской конвенции, согласно которой государство вправе блокировать действие в отношении него отдельных положений международного договора, ссылаясь на то обстоятельство, что согласие на обязательность для него данного договора было выражено им в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, если данное нарушение было явным и касалось нормы внутреннего права особо важного значения. Согласие на обязательность ЕКПЧ было выражено в полном соответствии с внутренним российским правом, поэтому представляется странным обращение КС РФ к данной норме.

Далее в своем решении КС РФ говорит о коллизии толкования конвенционного положения, данного Европейским Судом по правам человека в постановлении по конкретному делу, и положений национальных конституций, в том числе в их истолковании конституционными судами (или другими высшими судами, наделенными аналогичными полномочиями). То есть, в частности, КС РФ рассматривает коллизию между толкованием ЕКПЧ и толкованием самого КС РФ. На взгляд автора, такого «конфликта толкований между Конституционным Судом Российской Федерации и Европейским Судом по правам человека» не может возникнуть в принципе. Это следует из того, что коллизия толкований может возникнуть только тогда, когда толкуется одна правовая норма, а предмет толкования у данных судов разный, они толкуют разные правовые нормы: Конституционный Суд РФ имеет право толковать только конституционные нормы РФ и ничего кроме них, тогда как ЕСПЧ является официальным толкователем только ЕКПЧ.

Исходя из приведенной выше логики, можно прийти к выводу о неубедительности аргументов КС РФ, основанных на международных нормативно-правовых актах. На наш взгляд, исходя из международных договоров и обычаев, государство

должно исполнять как международный договор, так и любые решения межгосударственных органов, основанных на данных договорах, даже несмотря на их противоречие внутренним нормативно-правовым актам, в том числе Конституции. Это правило прямо закреплено в статье 26 Венской Конвенции о праве международных договоров, и данное правило не предусматривает никаких исключений для конституционных норм. На наш взгляд, данное правило имеет четкую логику, ведь государство добровольно и по своей воле связывает себя международным договором, само принимает на себя обязанности международного характера. Если государство считает для себя договор неприемлемым, так как он посягает на конституционный строй, то оно вообще не должно вступать в данный договор. Именно для этого в России и предусмотрена возможность конституционного контроля международных договоров, не вступивших в юридическую силу, исходя из пункта «г» части 2 статьи 125 Конституции РФ, чтобы заранее выявить не вступившие в юридическую силу нормы международных договоров, которые противоречат Конституции РФ. Если же на предварительном конституционном контроле не выявится противоречие конституционных норм и норм международных договоров, но государство все равно стремится предотвратить возникновение такого конфликта с уже вступившим в силу договором, то оно вправе сделать соответствующую оговорку при подписании, ратификации или при присоединении к договору, когда возможность таких оговорок не запрещена договором. Но представляется, что оговорка о «защите конституционного строя» будет являться слишком неопределенной, так как она не дает определить точно свое значение и свою сферу применения, что может дать государству повод для злоупотребления этой нормой. Оговорки должны быть четкими, однозначными и ясными. Если же таких оговорок не было сделано, и действующий международный договор вступил в противоречие с конституционными нормами, а государство хочет отдать приоритет своим внутренним нормам, то единственным возможным выходом с точки зрения международного права будет выход из него.

Рассмотрим возможность неисполнения решений межгосударственных органов Российской Федерацией, с точки зрения теории международного права, на примере неисполнения Россией Постановлений ЕСПЧ. В рамках судебного разбирательства истец и ответчик являются равноправными субъектами. То есть, гражданин или негосударственная организация как истец в данном конкретном судебном разбирательстве (ad hoc) юридически равны государству как ответчику. Поэтому представляется странным, что возможность исполнения решения ЕСПЧ, согласно логике КС РФ, должна определяться внутренним органом государства. Таким образом, ответчик в судебном разбирательстве сам решает, исполнять ли ему решение суда или нет, а это нарушает процессуальное равенство истца и ответчика. С точки зрения доктрины международного права это неправильно. Гражданин может обратиться в ЕСПЧ, только когда были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, если же государство может защитить права человека своими внутренними механизмами, то у гражданина нет оснований для обращения в ЕСПЧ. Если же гражданин все-таки обратился в межгосударственный суд, то это означает, что ни один внутренний государственный орган не смог защитить его права и интересы в полном объеме. Именно с этой целью, с целью дополнительной защиты прав человека, когда не срабатывают свои внутренние механизмы, государство и присоединилось к ЕКПЧ. Когда суд вынес решение в пользу истца, государство ответчик не вправе ссылаться

на положения своего внутреннего права, так как этот комплекс прав не смог в полной мере защитить права, свободы и интересы гражданина ранее. На усмотрение государства не отведен вопрос исполнить или не исполнить решение ЕСПЧ, а лишь вопрос механизма исполнения такого решения.

Если же государство отказывается применять международный договор, ссылаясь на то, что он противоречит Конституции, то это не освобождает государство от международной ответственности, так как это является нарушением международно-правового обязательства, и как такое государство будет считаться правонарушителем. Государство-участник договора не вправе ссылаться на положения своих внутренних нормативно-правовых актов, в том числе и на Конституции, для неисполнения взятого на себя международного обязательства.

Таким образом, критически проанализировав Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, ав-

тор сделал вывод о крайней противоречивости ряда позиций Суда. Также автор убежден, что данные позиции противоречат доктрине и практике современного публичного международного права, что не может вызывать опасения за дальнейшую международно-правовую судьбу Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Конституционное право России в двух томах. М.: Норма Инфа-М, 2015, с.245–248.
2. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 1997, с.443–448.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Издательство НОРМА, 2002, с. 567.
4. Игнатенко Г. В. Международное право. М.: Издательство НОРМА, 2010, с. 130–145.
5. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М.: Волтерс Клувер, 2005, с. 98–100.

Поступила в редакцию 14.03.2016