

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ С ЕСПЧ

*Роберт Енгибарян**
*Юрий Краснов***

DOI 10.24833/2073-8420-2017-4-45-3-8



Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются «составной частью правовой системы» страны.

Закрепление этой нормы в Основном законе для российской правовой системы имело двоякое значение.

Во-первых, это означало, что круг нормативных источников, на основе которых осуществляется регулирование общественных отношений внутри страны, существенно расширился за счет норм международного права.

Во-вторых, впервые в отечественном праве был закреплен принцип, по которому при возникновении коллизий между национальным и международным правом приоритетом пользовались нормы международного права.

Международное право, таким образом, провозглашалось критерием юридического обеспечения прав и свобод человека и гражданина РФ. Оно составило также основу конституционного статуса коренных малочисленных народов России.



Следует подчеркнуть, что речь идет об очень большом объеме нормативного материала, определяемого как общепризнанные нормы международного права. В эту группу вошли принципы и нормы, закрепленные в Уставе ООН (1945), во Всеобщей декларации прав человека (1948), Международном пакте о гражданских и политических правах (1966); Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966), Декларации о принципах

международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН (1970) и некоторых других международных документах.

В развитие этой позиции Российская Федерация ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 30 марта 1998 г, признав, таким образом, юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). Конвенция приоб-

* **Енгибарян Роберт Вачаганович**, научный руководитель факультета управления и политики МГИМО МИД России, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

** **Краснов Юрий Константинович**, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России

рела силу на территории России 5 мая 1998 г. В связи с этим решения ЕСПЧ стали обязательными для исполнения в РФ.

За неисполнение решений суда по решению Комитета министров возможно исключение государства из состава Совета Европы.

В 1998-2014 гг. ЕСПЧ зарегистрировал 129 255 жалоб в отношении России (по этому показателю Россия находится на первом месте). Около 90% из них было признано неприемлемыми и исключено из списка подлежащих рассмотрению.

Среди жалоб были две межгосударственные. Это иск Грузии, зарегистрированный августе 2008 г., в котором она обвиняет Россию в нарушениях прав человека в Абхазии и Южной Осетии в 2008 г., а также иск Украины, зарегистрированный 13 марта 2014 г., в котором Киев обвиняет РФ в нарушении суверенитета Украины.

Более двух десятилетий решения Конституционного Суда Российской Федерации во многих случаях основывались на правовых позициях, сформулированных Европейским Судом по правам человека (ЕСПЧ). В свою очередь, решения ЕСПЧ также довольно часто содержат ссылки на правовые позиции Конституционного Суда РФ по делам, касающимся России.

Серьезный конфликт между двумя инстанциями возник 7 октября 2010 г. после принятия Европейским судом по правам человека решения по делу Маркина, которое противоречило определениям Конституционного суда РФ. Обстоятельства этого дела подробно рассмотрены в опубликованном выступлении заместителя Председателя Конституционного суда РФ С.П.Маврина [14], здесь только стоит обратить внимание на то, что ЕСПЧ признал применяемое в этом деле законодательство РФ не совместимым с Конвенцией. Суд посчитал необходимыми меры общего характера на национальном уровне в соответствии с гарантиями статьи 14 Конвенции [14]. Такой подход ЕСПЧ ограничивает суверенитет РФ, в сфере уже урегулированной на базе самых высоких стандартов международного права.

Еще один острый конфликт возник между РФ и ЕСПЧ в связи с делом ЮКОСа.

Суд рассматривал это дело еще в 2011 году. Вернувшись к его рассмотрению 31 июля 2014 г. Европейский суд по правам человека обязал Россию выплатить бывшим акционерам компании ЮКОС компенсацию.

На каком основании ЕСПЧ вынес такое решение? По мнению ЕСПЧ, таких оснований два.

Во-первых, российскими судами при рассмотрении вопросов налогообложения ЮКОСа, была нарушена статья 6 Европейской конвенции по правам человека, предусматривающая право на справедливое судебное разбирательство. По мнению ЕСПЧ, в 2000 году компания ЮКОС «не имела достаточно времени для подготовки» своей защиты.

Во-вторых, Страсбургский суд обратил внимание на нарушение статьи 1 Протокола 1 Конвенции (Защита собственности). Нарушение было связано с налогообложением ЮКОСа в 2000-2001 годах. Судьи, в частности, отметили, что в России в тот момент не было правовой базы для расчета штрафов за неуплату налогов, который был начислен ЮКОСу.

На этом основании ЕСПЧ присудил выплатить компенсации материального ущерба бывшим акционерам ЮКОСа свыше 1,866 млрд евро. Помимо этого ЕСПЧ предложил России возместить истцам судебные издержки на сумму в 300 тыс евро [7].

Минюст РФ обжаловал это решение Европейского суда. 29 октября 2014 года Министерство юстиции РФ в соответствии с положениями ст. 43 Конвенции о защите прав человека и основных свобод направило в Европейский суд по правам человека ходатайство. В нем Минюст потребовал передать дело на рассмотрение Большой палаты Европейского суда и пересмотреть ранее принятое ЕСПЧ постановление по делу «ОАО НК ЮКОС против России».

Правовая позиция Российской Федерации, изложенная в рамках соответствующего процессуального документа, базируется на основополагающих принципах и нормах конвенции, подтвержденных сформировавшейся прецедентной практикой ЕСПЧ. Документ доказывает несостоятельность выводов первой инстанции ЕСПЧ, сформулированных в постановлении от 31 июля 2014 года.

Минюст РФ обратил внимание на несправедливый и необъективный подход Суда к оценке юридических и фактических обстоятельств дела. ЕСПЧ, в частности, игнорировал тот факт, что взыскание штрафов за налоговые правонарушения ЮКОСа было законным и произведено на основе федерального законодательства. Это обстоятельство рассматривалось и было подтверждено Конституционным судом РФ.

Минюст РФ считает «беспрецедентным и не поддающимся объяснению» решение ЕСПЧ предоставить статус «жертв» всей без исключения 51 тысяче бывших акционеров компании-заявителя.

При рассмотрении дела Европейский суд по правам человека проигнорировал наличие правомерных имущественных требований к компании-заявителю со стороны ее кредиторов, которые в отличие от мажоритарных акционеров компании не имели отношения к использовавшимся ею незаконным схемам, так называемой налоговой оптимизации.

Однако ЕСПЧ отклонил жалобу Минюста РФ и отказался пересматривать ранее вынесенное решение. Таким образом, его постановление от 31 июля 2015 года вступило в силу.

Такая позиция Суда вызвала негативную реакцию уже российских парламентариев.

Во-первых, необходимо «разграничение ситуаций, требующих от России принятия мер индивидуального или общего (системного) характера. К системным относятся коллизии, для ликвидации которых необходима разработка механизмов решения повторяющихся проблем.

Во-вторых, при реализации мер индивидуального характера, необходимо разграничивать случаи, которые связаны с пересмотром судебных решений, и ситуации, когда можно использовать несудебные способы восстановления нарушенных прав.

В-третьих, при разработке мер общего характера необходимо установить, какой орган определяет обязательства государства, вытекающие из постановления ЕСПЧ, и процедуру принятия этих мер.

В случаях, если это связано с необходимостью внесения изменений или дополнений в действующее законодательство именно Конституционный Суд, по мнению В.Д. Зорькина, является органом, наиболее подходящим для инициирования и организации процедуры обсуждения законодательных норм, принятие которых вытекает из решений ЕСПЧ.

Дискуссия на этот счет, однако, не закончена. И необходимость еще раз проанализировать проблему возникает сейчас в связи с принятием закона, расширяющего права Конституционного суда России в этой сфере и в связи с обозначившимся поворотом России в отношении норм международного права и решений международных судов.

Позиция Государственной Думы в конфликте Судов

Депутаты Госдумы от всех фракций 11 июня 2015 года официально обратились в КС РФ с просьбой разъяснить, в какой части решения Европейского суда по правам человека

могут быть применимы на территории РФ, если они касаются конституционных норм и решений КС РФ.

Как полагают депутаты, подписавшие этот запрос, ряд решений ЕСПЧ имеют своей конечной целью размывание границ государственного суверенитета РФ, основанного на верховенстве Конституции России и приоритете юрисдикции КС России как единственного органа власти, уполномоченного на осуществление конституционного надзора.

Разумеется, ратификация Россией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ряда протоколов к ней соответствуют Конституции РФ. Однако безоговорочному исполнению на территории России решения ЕСПЧ, указывающие на ущербность национального законодательства, не подлежат.

Депутаты полагают, что признание РФ обязательной силы постановлений ЕСПЧ не может приводить к верховенству судебных актов указанного международного судебного органа по отношению к Конституции РФ, в том числе в ее истолковании и применении КС РФ.

Норма об учете положений международного договора зафиксирована в Конституции РФ. Между тем на практике и в России, и во многих государствах Европы стали возникать вопросы: насколько решения ЕСПЧ могут вторгаться во внутреннее законодательство. По этому поводу в ЕС проводятся конференции, идет обсуждение, национальные парламенты ставят под сомнение выполнение решений ЕСПЧ.

14 декабря 2015 года Президент РФ Владимир Путин подписал закон, вносящий поправки в федеральный закон «О Конституционном Суде РФ». Согласно документу, Конституционному суду РФ разрешается признавать неисполнимыми решения международных судов, в первую очередь, Европейского суда по правам человека, в случае их противоречия российской Конституции. Законопроект был принят Госдумой 4 декабря и одобрен Советом Федерации 9 декабря.

Это решение означает существенный поворот в позиции России в вопросе о соотношении международного права и российского законодательства.

Некоторые теоретические аспекты соотношения национального и международного права

В теории международного права вопрос о соотношении международного и внутри-

государственного права находится в центре внимания. Однако в результате многочисленных дискуссий единой точки зрения на эту проблему выработать не удалось. Наиболее распространены три точки зрения на этот вопрос.

В соответствии с одной точкой зрения международное и национальное право - два различных правопорядка. Это так называемый дуалистический подход. Впервые эту точку зрения высказал немецкий ученый XIX века Г. Трипель. В работе «Международное право и внутригосударственное право» (1899 г.) он отмечал: «международное и внутригосударственное право суть не только различные отрасли права, но и различные правопорядки».

Г. Трипель и выдающийся итальянский юрист Д. Анцилотти считали, что международное и внутригосударственное право - это две различные и юридически равноправные правовые системы. «Отношения, которые регулирует внутреннее право, - писал Г. Трипель, - являются непригодным объектом для международно-правового регулирования и наоборот. ...Это два круга, которые тесно соприкасаются, но никогда не пересекаются».

В теории международных отношений существует и другой взгляд на проблему взаимоотношений между национальным и международным правом, получивший название монистической концепции. Ее суть в том, что, по мнению ее сторонников, международное и внутригосударственное право не имеют между собой существенных различий. Они проявление единой концепции права, которое охватывает весь мир и состоит из самостоятельных систем, расположенных в определенной иерархии. При этом, внутри этого общего подхода есть, в свою очередь, свои особенности оценки этого единства. Такие юристы, как А. Цорн, А. Лассон исходили из приоритета внутригосударственных правовых норм над международными. С другой стороны, не менее известные и влиятельные монисты Г. Кельзен, Дж. Кунц были убеждены в приоритете международного права, которые они называли высшим правопорядком, существующим в мире. Его действие, по их мнению, «не может быть ограничено ни в каком направлении».

Практика международных отношений, однако, показала, что жизнь богаче и сложнее научных схем. Со временем стало понятно, что представление о международном праве как об отрасли в рамках национального права не соответствует действительности так же, как и теория, по которой нормы меж-

дународного права имеют приоритет перед национальным правом.

Истина оказалась посредине. Жизнь показала, что международное и внутригосударственное право могут и должны взаимодействовать друг с другом. Именно этот третий подход и господствует в настоящее время при оценке соотношения международного и национального права.

Интересно, что советская концепция по этому вопросу была очень близка к такой трактовке соотношения национального и международного права.

Советские международники исходили из того, что внутригосударственное и международное право, хотя существуют и действуют вполне самостоятельно, тем не менее, находятся в постоянном взаимодействии.

При этом в ходе взаимодействия национальное право не может не признавать приоритета норм международного права. Кстати, об этом свидетельствует статья 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Эта статья закрепляет норму, согласно которой участник договора «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

Какой из этих концепций руководствуется Российская Федерация?

Ряд юристов считают, что в Российской Федерации имеет место монистическая концепция с приматом МП над внутригосударственным правом.

Однако против этой точки зрения есть возражения.

Во-первых, составной частью правовой системы России объявлены лишь: общепризнанные принципы МП; общепризнанные нормы МП; международные договоры РФ. Вместе с тем в правовую систему России не включены нормы МП, не являющиеся общепризнанными, а также закрепленные в иной (недоговорной) форме, например, в актах органов международных организаций.

Во-вторых, приоритет перед российским законодательством имеют только нормы договоров. Нормы, закрепленные в форме других источников МП (например, в виде обычаев, актов органов международных организаций), соотносятся с российским правом по особым правилам. Получается «частичный» примат МП (что противоречит «ортодоксальной» монистической концепции).

В-третьих, международные договоры РФ не должны противоречить Конституции РФ. Не вступившие в силу международные

договоры могут стать предметом проверки Конституционного Суда РФ

В-четвертых, Конституция РФ устанавливает приоритет международных договоров лишь в процессе правоприменения. Договоры не отменяют законы в случае коллизии их норм, а лишь изменяют правила их действия. Нормы, противоречащие договору, всего-навсего не применяются в конкретной жизненной ситуации. Более того, норма закона, противоречащая договору с одним государством, продолжает действовать в отношениях с государствами, с которым такой договор не заключен [9]

Рассмотрев запрос депутатов Государственной Думы, Конституционный суд РФ сформулировал несколько положений, которые необходимо учитывать при анализе соотношения международного и национального права.

Суд установил, что:

1. Участвуя в любом международном договоре, Российская Федерация не отказывается от государственного суверенитета. Решения ЕСПЧ, основанные на Европейской конвенции не могут отменять приоритет Конституции РФ.

2. Конституция РФ обладает высшей юридической силой по отношению к нормам Европейской Конвенции и на стадии их практической реализации в российской правовой системе.

3. Поскольку в основе Конституции Российской Федерации и Европейской Конвенции лежат общие базовые ценности, то возникновение коллизий между ними возможно только в том случае, если ЕСПЧ даст трактовку Конвенции, противоречащую Конституции РФ. Поскольку в правовой системе России действует принцип верховенства Основного Закона, это означает, что Россия должна отказаться от буквального следования постановлению Страсбургского суда.

4. Практика высших судов европейских стран: Германии, Италии, Австрии, Великобритании основана на принципе приоритета норм национальных конституций при исполнении решений ЕСПЧ.

5. При разрешении подобных конфликтов Конституционный суд рекомендовал для конструктивного взаимодействия с ЕСПЧ вести диалог. Только на этой основе можно построить гармоничные отношения между правовыми системами Европы, положив в основу не подчинение, а взаимное уважение.

6. Конституционный суд особо подчеркнул, что верховенство Конституции при исполнении решений ЕСПЧ может быть обеспечено исключительно Конституционным Судом РФ в рамках одной из следующих процедур:

- При рассмотрении КС РФ по запросу соответствующих судов РФ конституционности законодательных норм, в которых ЕСПЧ обнаружил изъяны.

- В рамках толкования Конституции по запросу Президента или Правительства РФ, если эти органы власти сочтут конкретное постановление ЕСПЧ в отношении России неисполнимым без нарушения Основного Закона.

- В ходе использования Конституционным судом РФ специального правового механизма обеспечения верховенства Конституции при исполнении постановлений ЕСПЧ, если такой механизм будет создан Федеральным законодателем.

В результате изучения проблемы Конституционный суд установил, что его вывод о несовместимости с Конституцией РФ вынесенного в Страсбурге того или иного решения означает, что оно не подлежит исполнению.

Таким образом, в дискуссии о соотношении норм международного и национального права поставлена точка. Как это скажется на правопорядке в России, покажет жизнь.

Литература:

1. Енгибарян Р.В. Краснов Ю.К. Теория государства и права. Учебное пособие. М., 2014.
2. Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. Марченко М.Н.. М., 2001.
3. Краснов Ю.К. Поворот России в отношении к решениям международных судов. Несправедливые решения выполнять не будем // Право и управление XXI век. 2016. № 1.

RELATIONSHIP OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH THE ECHR

According to Part 4 of Article 15 of the Constitution of the RF, generally recognized principles and norms of international law and international treaties of the Russian Federation are “an integral part of the legal system” of the country.

The consolidation of this norm in the Basic Law for the Russian legal system was of double significance.

Firstly, this means that the range of normative sources on the basis of which regulation of social relations within the country is being carried out was substantially expanded by virtue of the norms of international law.

Secondly, for the first time in the domestic law the principle was fixed, according to which, when conflicts arose between national and international law, the norms of international law prevailed.

Thus, international law was proclaimed the criterion of legal support of the rights and freedoms of a person and citizen of the Russian Federation. It also formed the basis of the constitutional status of the indigenous small-numbered peoples of Russia.

Robert Yengibaryan,

Scientific Supervisor of the School of Governance and Politics, Doctor of Science (Law), Full Professor, Merited Scholar of the Russian Federation, MGIMO(University) under the MFA of Russia.

Yr. Krasnov,

Doctor of Science (Law, History), Professor with the Department of Legal Basics of Governance, MGIMO(University) under the MFA of Russia

Ключевые слова:

Конституция, Конституционный Суд, международное право, Российская Федерация, международные суды

Keywords:

Constitution, Constitutional Court, international law, Russian Federation, international courts

References:

1. Engibaryan R.V. Krasnov Yu.K., 2014. *Teoriya gosudarstva i prava* [The theory of state and law]. Moscow.
2. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava: Akademicheskii kurs: V 3 t. Otv. red. Marchenko M.N.* [The general theory of state and law. Academic course. 3 volumes. Edited by M.N. Marchenko]. Moscow, 2001.
3. Krasnov Yu.K., 2016. *Povorot Rossii v otnoshenii k resheniyam mezhdunarodnykh sudov. Nespravedlivye resheniya vpolnyat' ne budem* [Turn of Russia in relation to decisions of international courts. We will not carry out unjust decisions]. *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Journal of Law and Administration]. № 1.