

Российский закон о приоритете Конституции РФ над решениями межгосударственных органов по правам человека

Февраль 2016

Авторы: [Юлия Загонек](#), [Павел Булатов](#)

15 декабря 2015 г. вступил в силу Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ от 14 декабря 2015 г. «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»» (далее – «**Закон**»), подготовленный во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ № 21-П от 14 июля 2015 г. (далее – «**Постановление № 21-П**»).

Постановление № 21-П предлагало законодателю предусмотреть специальный правовой механизм разрешения Конституционным Судом РФ вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда по правам человека (далее – «**ЕСПЧ**»). Вступивший в силу Закон формулирует полномочия Конституционного Суда РФ несколько шире и наделяет его правом разрешать вопрос о возможности или невозможности исполнить решение *межгосударственного органа по защите прав и свобод человека* (далее – «**межгосударственный орган**»).

В настоящем обзоре будут рассмотрены вопросы, связанные с принятием Закона и его содержанием.

Основные правовые последствия принятия Закона

Вступление в силу Закона не означает отказ России в отношении юрисдикции межгосударственных органов и не отменяет ее международно-правовые обязательства по постановлениям межгосударственного органа. Необходимо подчеркнуть, что статья 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (вступила в силу для СССР 29 мая 1986 г.) устанавливает, что участник данной конвенции не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора.

Однако в силу Закона возможна ситуация, при которой согласно нормам международного права у России возникнет международно-правовое обязательство, однако на внутригосударственном уровне будет установлен запрет на осуществление каких-либо действий, направленных на его исполнение.

Сфера действия Закона

Закон наделяет Конституционный Суд РФ полномочиями по проверке соответствия решений *межгосударственного органа* Конституции РФ. Понятие «межгосударственный орган» может включать не только ЕСПЧ, но и международные органы, действующие на основании международных норм публичного права в области защиты прав человека и рассматривающие индивидуальные жалобы, чью юрисдикцию Россия признала. К ним, в частности, относятся такие правозащитные органы ООН как Комитет по правам человека, Комитет против пыток.

Следовательно, положения Закона не касаются решений, которые принимают:

- международные суды по спорам с участием государств, если такие суды не специализируются на вопросах защиты прав человека, даже если конкретный рассматриваемый ими спор может затрагивать данные вопросы (например, Международный суд ООН, Международный трибунал ООН по морскому праву, Суд Евразийского экономического союза), и
- международные арбитражи, поскольку они не являются межгосударственными органами и их деятельность не регулируется универсальными международными договорами в области защиты прав человека (например, международные инвестиционные арбитражи, созданные на основании двусторонних инвестиционных договоров, и международные коммерческие арбитражи).

Пределы проверки решений межгосударственного органа

Согласно Закону, решение межгосударственного органа проверяется на предмет возможности или невозможности его исполнения в соответствии с Конституцией РФ. Следовательно, Конституционный суд РФ не вправе пересматривать данное решение по существу. Он может только определить, насколько исполнение такого решения не будет противоречить основам конституционного строя РФ и установленного Конституцией РФ правового регулирования прав человека.

Более того, согласно Закону о Конституционном Суде РФ¹ в полномочия высшего судебного органа конституционного контроля не входит установление и исследование фактических обстоятельств. Он решает исключительно вопросы права.

Однако представляется, что по смыслу принятого Закона, Конституционный Суд РФ при осуществлении проверки решения межгосударственного органа принимает во внимание не только результат проверяемого решения, но и обстоятельства, лежащие в его основе, а также толкование межгосударственным органом положений международного договора, предположительно приводящее к правовой коллизии с Конституцией РФ.

Порядок проверки решений межгосударственного органа

Процедура возбуждения производства по делу о проверке возможности или невозможности исполнения решения межгосударственного органа предусматривает обращение в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом, направленным *компетентным федеральным органом исполнительной власти*². Таким органом является Минюст России, поскольку в его задачи входит как обеспечение защиты прав человека в целом, так и обеспечение защиты интересов России в ЕСПЧ в частности³. Он может направить запрос по своей инициативе или на основании заключения иных федеральных государственных органов, в чью компетенцию входит исполнение решения межгосударственного органа.

Производство по делу может проходить без проведения слушания⁴. Межгосударственный орган является стороной конституционного судопроизводства и должен быть уведомлен о нем. При этом Закон ничего не говорит о процессуальном статусе лица, в пользу которого принято решение межгосударственного органа. Статья 53 Закона о Конституционном Суде РФ к сторонам конституционного производства его не относит. С учетом того, что постановление Конституционного Суда РФ будет напрямую затрагивать его права и интересы, связанные с исполнением решения межгосударственного органа в России, представляется, что его участие должно быть обеспечено в рамках рассматриваемого дела.

Если по итогам рассмотрения Конституционный Суд РФ принимает постановление о невозможности исполнения решения межгосударственного органа, то какие-либо действия (акты), направленные на

¹ Части 3 и 4 статьи 3 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – «**Закон о Конституционном Суде РФ**»).

² Закон определяет данный орган следующим образом: «федеральный орган исполнительной власти, наделенный компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации» (статья 104.1 Закона о Конституционном Суде РФ).

³ Подпункты 3 и 4 пункта 3 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ № 1313 от 13 октября 2004 г. «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

⁴ Часть 1 статьи 47.1 Закона о Конституционном Суде РФ

исполнение соответствующего решения межгосударственного органа, будет запрещено осуществлять (принимать) на внутригосударственном уровне. Как отмечалось выше, это не отменяет обязательств России на международно-правовом уровне.

Расширение полномочий Конституционного Суда РФ

Необходимо отметить, что механизм проверки постановлений ЕСПЧ был изначально разработан Конституционным Судом РФ в Постановлении № 21-П, которое предусматривает возможность обращения в Конституционный Суд РФ компетентных государственных органов для решения вопроса о возможности исполнения постановления ЕСПЧ.

Закон о Конституционном Суде РФ и ранее не исключал возможность оценки Конституционным Судом РФ конституционности положений российского законодательства в связи с указанием в решении межгосударственного органа на нарушение такими положениями прав человека⁵.

Новый Закон дополнительно наделяет Президента РФ и Правительство РФ правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании положений Конституции РФ в связи с указанием в решении межгосударственного органа на несоответствие таких положений нормам международного договора⁶. В рамках такого толкования Конституционный Суд РФ также может прийти к выводу о верховенстве Конституции РФ над решением межгосударственного органа. Данный механизм может применяться в том случае, если исполнение решения межгосударственного органа осуществляется без участия судов.

Вопрос о том, обладают ли суды, осуществляющие исполнение решения межгосударственного органа, возможностью обратиться в Конституционный Суд РФ для разрешения возможного противоречия между положениями Конституции РФ и решением межгосударственного органа, не урегулирован Законом. Тем не менее, Постановление № 21-П можно толковать таким образом, что они как государственные органы, в чью компетенцию входит исполнение постановлений межгосударственного органа, данным полномочием обладают. Представляется, что в ином случае использование механизма проверки решений межгосударственного органа, при котором судебный орган обращается с соответствующим заключением в *компетентный федеральный орган исполнительной власти*, который в свою очередь обратится в Конституционный Суд РФ, будет нарушать принцип независимости судебной ветви власти.

Такое толкование также подтверждается тем, что Постановление № 21-П обязывает суды обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности российского закона или отдельных его положений, если они рассматривают дела по заявлениям о пересмотре судебных актов в связи с вынесением ЕСПЧ постановления, указывающего на нарушение российским законом или отдельными его положениями прав человека⁷.

Таким образом, до принятия Закона механизм проверки постановлений ЕСПЧ на внутригосударственном уровне был сформирован в Постановлении № 21-П. Закон лишь закрепил данный механизм на уровне федерального конституционного закона. В этой связи правомерность использования такого механизма должно оцениваться в контексте Постановления № 21-П⁸.

Необходимо отметить, что в соответствии с позицией Конституционного Суда РФ указанный механизм должен применяться в исключительных случаях, когда исполнение постановлений ЕСПЧ будет затрагивать права других лиц, поскольку Конституция РФ предусматривает для них больший уровень защиты.

⁵ Часть 1 статьи 85 Закона о Конституционном Суде РФ.

⁶ Статья 105 Закона о Конституционном Суде РФ.

⁷ Механизм по обращению арбитражных судов и судов общей юрисдикции в Конституционный Суд РФ закреплен частью 2 статьи 101 Закона о Конституционном суде РФ, введенной в порядке реализации Постановления КС РФ № 27-П от 6 декабря 2013 г., принятого в связи с делом Маркина - см. далее сноску 9.

⁸ В частности, Постановление № 21-П рассматривает вопрос о соответствии механизма проверки постановлений ЕСПЧ части 4 статьи 15 Конституции РФ (приоритет норм международного права над национальным законом), части 3 статьи 46 Конституции РФ (право граждан на обращение в межгосударственный орган) и статьи 79 Конституции РФ (участие России в межгосударственных объединениях с передачей им части своих полномочий).

Постановление № 21-П приводит примеры таких особых случаев – дело Маркина⁹ и дело Анчугова-Гладкова¹⁰. Кроме того, оно оценивает практику конституционных судов стран Европы, выразивших несогласие с применением постановлений ЕСПЧ¹¹.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ и ранее рассматривал вопрос о соотношении положений Конституции РФ и норм международного договора в истолковании, данном в решениях иных межгосударственных объединений. При этом он отмечал, что участие России в таких межгосударственных объединениях не должно приводить к нарушению основных принципов конституционного правопорядка и прав человека¹².

Заключение

Принятый Закон формально закрепляет ранее сложившийся механизм проверки Конституционным Судом РФ решений межгосударственных органов на возможность их исполнения в России. Как указывал Конституционный Суд РФ, он «лишь в редчайших случаях считает возможным использовать «право на возражение» ради внесения своего вклада (вслед за коллегами из Австрии, Великобритании, Германии и Италии) в формирование сбалансированной практики Европейского Суда по правам человека»¹³.

Уайт энд Кейс ллк
Романов пер., д. 4
125009 Москва
Россия

T +7 495 787 3000

В настоящем специальном бюллетене Уайт энд Кейс означает международную юридическую фирму, состоящую из Уайт энд Кейс ЛЛП, товарищества с ограниченной ответственностью, зарегистрированного в штате Нью-Йорк, Уайт энд Кейс ЛЛП, товарищества с ограниченной ответственностью, учрежденного согласно праву Англии, и всех прочих аффилированных товариществ, компаний и структур.

Настоящий специальный бюллетень представляет собой краткое изложение последних изменений в российском законодательстве и не является юридической консультацией. За консультацией по конкретному вопросу следует обращаться непосредственно к юристу.

⁹ В деле «Константин Маркин против России» (постановление ЕСПЧ от 22 марта 2012 г. по жалобе № 30078/06) ЕСПЧ установил, что отказ от предоставления трехгодичного отпуска по уходу за ребенком военнослужащему-мужчине, имеет признаки дискриминации по гендерному признаку. По мнению Конституционного Суда РФ, предоставлению спорного права всем военнослужащим препятствует специфика военной службы и необходимость обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства.

¹⁰ В деле «Анчугов и Гладков против России» (постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по жалобам № 11157/04 и 15162/05) ЕСПЧ установил, что конституционная норма о запрете осужденным заключенным голосовать на выборах нарушает Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – «Конвенция»). По мнению Конституционного Суда РФ, согласие России на исполнение такого постановления означало бы нарушение ею положений Конституции РФ или необходимость принятия ею новой Конституции РФ, притом что присоединение России к Конвенции и участие в ней обусловлено самим принятием, соблюдением и действием Конституции РФ.

¹¹ *Дело Гергюлю против Германии* (Постановление Федерального Конституционного Суда Федеративной Республики Германия от 14 октября 2004 года по делу 2BvR 1481/04 (BVerfGE 111, 307) в отношении постановления ЕСПЧ по делу Görgülü v. Germany (постановление ЕСПЧ от 26 февраля 2004 г. по жалобе № 74969/01)); *Маджо и другие против Италии* (Постановление Конституционного Суда Итальянской Республики от 19 ноября 2012 г. по делу № 264/2012 в отношении постановления ЕСПЧ по делу Maggio and others v. Italy (постановление ЕСПЧ от 31 мая 2011 г. по жалобам № 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08, 56001/08)); *Хёрст против Великобритании* (Решение Верховного Суда Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии от 16 октября 2013 г. ([2013] UKSC 63) в отношении постановления ЕСПЧ по делу Hirst v. the United Kingdom (постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 г. по жалобе № 74025/01)); а также Постановление Конституционного Суда Австрийской Республики от 14 октября 1987 г. по делу № B267/86.

¹² Определение Конституционного Суда РФ № 417-О от 3 марта 2015 г., указавшее на невозможность применения задним числом факта последующего выхода нерезидента из состава участников предприятия как основания для прекращения льготного таможенного режима, несмотря на то, что такое основание было установлено Судом ЕврАзЭС.

¹³ Пункт 6 Постановления № 21-П.