

УДК 342.7

ББК 67.400.3

## **К вопросу об исполнении решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека в Российской Федерации**

*А.В. Молотов*

Алтайский государственный университета (Барнаул, Россия)

## **On the Issue of Execution of Decisions of Interstate Bodies for the Protection of Human Rights and Freedoms in the Russian Federation**

*A.V. Molotov*

Altai State University (Barnaul, Russia)

Принцип примата норм международного права над национальным, вытекающий из Конституции РФ, порождает проблему исполнения решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека в тех случаях, когда при исполнении таких решений могут быть нарушены положения Основного закона Российского государства. Правовое решение этой проблемы содержится в правовых позициях Конституционного суда РФ и принятых в их развитие положениях федерального законодательства. По мнению Конституционного суда РФ, исполнение решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека невозможно, если оно основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ.

Проводится комплексный анализ рассматриваемой проблемы, выявляется ее генезис и возможные последствия; исследуются решения Конституционного суда РФ, констатирующие невозможность исполнения отдельных решений Европейского суда по правам человека; формулируются авторские предложения о возможных вариантах решения указанной проблемы.

**Ключевые слова:** международное право, Европейский суд по правам человека, исполнение судебных решений, Конституционный суд РФ, правовая позиция.

DOI 10.14258/izvasu(2017)3-12

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ в Российском государстве провозглашен примат норм международного права, то есть его верховенство над правом национальным. Не рассматривая все

The principle of the primacy of international law over national law stemming from the Constitution creates the problem of execution of decisions of interstate bodies on protection of the rights and freedoms of the individual in those cases when implementation of such decisions can violate provisions of the Basic Law of the Russian state. Legal solution to this problem lies in the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation and provisions of the federal legislation adopted for their development. In the opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation, the execution of the decision of the intergovernmental body for the protection of human rights and freedoms is impossible if it is based on the provisions of the international treaty of the Russian Federation in the interpretation that leads to their disagreement with the Constitution of the Russian Federation.

The article presents a comprehensive analysis of the problem; its origins and possible consequences; examines the decisions of the Constitutional Court, ascertaining the impossibility of carrying out certain decisions of the European Court of Human Rights; formulates proposals on the possible options for solving this problem.

**Key words:** international law, The European Court of Human Rights, The Constitutional Court of the Russian Federation, execution of court decisions, legal position.

многообразие вопросов, порожденных соответствующим положением Основного закона, в данной статье остановимся лишь на проблеме обязательности для России решений межгосударственных органов

по защите прав и свобод человека в тех случаях, когда при исполнении таких решений могут быть нарушены положения Конституции РФ.

Важнейшим межгосударственным органом по защите прав и свобод человека в Европе является Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ). ЕСПЧ — межгосударственный судебный орган, юрисдикция которого распространяется на все государства — члены Совета Европы, ратифицировавшие Конвенцию о защите прав человека и основных свобод [1] (далее — Европейская конвенция), и включает все вопросы, относящиеся к толкованию и применению Европейской конвенции, в том числе межгосударственные дела и жалобы отдельных лиц. Неисполнение решений ЕСПЧ, согласно Уставу Совета Европы [2] и логики статьи 46 самой Европейской конвенции, может привести к приостановлению членства или даже к исключению государства из состава Совета Европы. В случае если государство констатирует, что без изменения законодательства или судебной практики рассмотренная ЕСПЧ ситуация может повториться, оно, как правило, осуществляет необходимые законодательные или правоприменительные новации.

В практике ЕСПЧ возникают и ситуации, когда его решения противоречат конституции конкретного государства-ответчика. Это может породить серьезные проблемы, связанные с реализацией принципа обязательности исполнения решений ЕСПЧ, поскольку международные договоры в законодательной иерархии государства, как правило, находятся ниже его конституции. Такая ситуация может привести к конфликту между обязательствами, вытекающими из Европейской конвенции, и конституцией государства, являющегося членом Совета Европы.

В Российской Федерации указанную проблему попытался решить Конституционный суд РФ, принявший для этой цели 14 июля 2015 года Постановление № 21-П [3], весьма неоднозначно встреченное как учеными-юристами, так и отдельными политиками и общественными деятелями [4].

Свою правовую позицию, изложенную в указанном выше решении, Конституционный суд РФ основывает на части 1 статьи 46 Венской конвенции о праве международных договоров [5], согласно которой государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушении того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения. По мнению Конституционного Суда, в Российской Федерации к числу таких особо важных норм в первую очередь относятся положения глав 1 и 2

Конституции РФ. Вследствие этого суд (основываясь также на концепции суверенитета государства, который, по его мнению, является неразделимым, означает всю полноту государственной власти и не может быть ограничен даже в связи с членством России в Совете Европы) полагает что «в контексте приведенных положений Венской конвенции о праве международных договоров ... решение уполномоченного межгосударственного органа, в том числе постановление Европейского суда по правам человека, не может быть исполнено Российской Федерацией в части возлагаемых на нее мер индивидуального и общего характера, если толкование нормы международного договора, на котором основано это решение, нарушает соответствующие положения Конституции Российской Федерации» [3].

Полагаем, что такая аргументация является вполне логичной, обоснованной и убедительной. К юридическим ее аспектам следует также добавить и «политический» момент. Ряд авторов, по нашему мнению, довольно искусственно стремится политизировать указанное решение суда, связывая его с возникшей в последние годы напряженностью в отношениях России с Евросоюзом и США, и рассматривает его чуть ли не как первый шаг на пути выхода России из Совета Европы посредством систематического невыполнения государством (в особенности российскими судами) решений ЕСПЧ [6].

Действительно, отдельные решения ЕСПЧ вызывают вопросы и даже определенное недовольство руководства Российского государства, а также представителей судейского сообщества страны [7–9]. Между тем, на наш взгляд, аргументация, допущенная ЕСПЧ при постановлении решений по указанным делам, и соответственно сами решения, на ней основанные, вызывают объективные и вполне логичные вопросы — с одной стороны, о своем соответствии отдельным положениям Конституции РФ, фундаментальным ценностям и принципам, в ней заложенным, а с другой стороны, о том, не являются ли сами эти решения (во всяком случае, отдельные из них) в некоторой степени политически ангажированными и тенденциозными?

Кроме того, полагаем совершенно несправедливым обвинение России в попытках огульного неисполнения решений ЕСПЧ, поскольку вопрос о возможности их неисполнения разрешается не произвольно самим правоприменителем, а исключительно Конституционным судом РФ в особой правовой процедуре, предусмотренной Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» [10].

За полтора года, прошедших со дня внесения соответствующих изменений в законодательство, никакого прогнозируемого отдельными «экспертами» вала обращений в Конституционный суд РФ по поводу не-

возможности исполнения решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека так и не возникло. За это время суд всего лишь дважды рассмотрел соответствующие запросы Министерства юстиции РФ — 31 марта 2016 г., когда предметом рассмотрения стал вопрос о возможности исполнения постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» [11], и 19 января 2017 г. в рамках разрешения дела о возможности исполнения постановления ЕСПЧ по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» [12].

В своем решении по первому вопросу Конституционный суд признал невозможным исполнение постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» в части общих мер, предполагающих внесение в российскую правовую систему изменений, которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, содержащихся в местах лишения свободы, поскольку предписание статьи 32 (ч. 3) Конституции РФ носит императивный характер и распространяется на всех таких осужденных. В то же время суд отметил, что федеральный законодатель вправе оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе посредством перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы (в частности, в колонии-поселении) в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы, но не влекущие ограничения избирательных прав.

На основе анализа рассматриваемого вопроса в контексте указанного решения Конституционного суда РФ можно сделать следующие основные выводы.

1. Сам факт признания Конституционным судом РФ постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» неисполнимым (в части предоставления избирательных прав всем осужденным, содержащимся в местах лишения свободы) не является чем-то экстраординарным, вопиющим и противоречащим согласованным позициям всего цивилизованного сообщества, как хотя бы это показать отдельные либерально мыслящие политики и юристы. Напротив, к примеру, в Италии после рассмотрения схожего дела в ЕСПЧ законодатель снял ограничения в избирательных правах лишь с осужденных к лишению свободы за преступления небольшой тяжести, а в Великобритании парламент вообще отказался одобрять правительственный закон о возврате избирательных прав указанной категории граждан [13].

2. Решение Конституционного суда РФ ни в коей мере не препятствует исполнению федеральным законодателем указанного выше решения ЕСПЧ в части возможности перевода отдельных режимов отбывания лишения свободы (в частности, в колонии-поселении) в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы, но не влекущие ограничения избирательных прав, тем самым

значительно сократив количество осужденных, ограниченных в избирательных правах, и по большей мере сняв остроту вопроса, поднятого ЕСПЧ.

Решение же Конституционного суда о возможности исполнения постановления ЕСПЧ по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» представляется более сложным и менее однозначным. Признав невозможным исполнение указанного постановления ЕСПЧ (предусматривающего выплату акционерам ЮКОСа, их преемникам и наследникам 1,8 млрд евро в качестве компенсации за наложенные Российской Федерацией на компанию ретроактивных налоговых санкций за совершенные ранее налоговые правонарушения), суд исходил из того, что отказ России от взыскания налоговых санкций с ЮКОСа (как и последующая компенсация заявителям ранее взысканного с компании) противоречил бы Конституции РФ, статья 57 которой во взаимосвязи со статьями 15 (ч. 1, 2 и 4), 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 55 (ч. 2 и 3) и 79 возлагает на государство обязанность обеспечить уплату налогов каждым налогоплательщиком. По мнению суда, выплата акционерам компании беспрецедентной суммы из бюджетной системы, которая не получала от нее огромные налоговые платежи, необходимые для выполнения публичных обязательств перед гражданами России, противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, а уклонение ЮКОСа от уплаты налогов непосредственно угрожало принципам правового демократического социального государства, что обязывало государство действовать в исполнительном производстве как можно более эффективно.

Указанный вердикт Конституционного суда РФ активно обсуждается учеными-юристами и практиками. Главными претензиями, адресуемыми к нему его критиками, является то, что суд впервые признал исполнение решения ЕСПЧ невозможным в принципе без каких-либо оговорок, и то, что это вообще первый случай в Европе, когда национальный суд признает невозможным исполнение постановления международного суда в части выплаты присужденной заявителям компенсации (ранее и Россия и другие страны — члены Совета Европы, даже если не соглашались с «содержательной» частью решения ЕСПЧ и не вносили необходимые изменения в национальное законодательство или не пересматривали конкретные дела заявителей, тем не менее всегда выплачивали последним присужденную им ЕСПЧ компенсацию).

Справедливости ради следует отметить, что высказываемые к решению Конституционного суда РФ претензии по большей части касаются не столько обоснованности и логичности его юридической аргументации (ее в целом никто не оспаривает), сколько того факта, что никто из европейских стран ранее аналогичных решений в отношении решений ЕСПЧ не выносил и что вслед за данным решением суда может

последовать жесткая реакция Совета Европы в отношении самой России — вплоть до исключения нашей страны из числа членов этой организации) [14].

Полагаем, что подобные опасения безосновательны, поскольку в подобном развитии событий не заинтересованы ни Российская Федерация, ни Совет Европы. Весьма показательным, что сам Конституционный суд РФ в рассматриваемом решении особо обращает внимание на фундаментальное значение европейской системы защиты прав и свобод человека, частью которой являются постановления ЕСПЧ, и констатирует необходимость поиска правомерного компромисса ради поддержания этой системы. Кроме того, суд вовсе не исключает возможности проявления Россией доброй воли в определении пределов такого компромисса и механизмов его достижения в отношении акционеров ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС», пострадавших от неправомерных действий компании и ее менеджмента, в связи с чем Правительство Российской Федерации правомочно инициировать рассмотрение вопроса о выплате соответствующих сумм (правда, только в предусмотренной российским и зарубежным законодательством процедуре распределения вновь выявленного имущества ликвидированного юридического лица, что может быть осуществлено только после расчетов с креди-

торами и принятия мер по выявлению иного имущества — например, сокрытого на зарубежных счетах).

Таким образом, подводя итог, следует констатировать, что вопрос об абсолютной обязательности исполнения решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека Российской Федерацией очень непросто и на данный момент (во всяком случае, в ситуации, когда речь идет о том, что указанные решения противоречат самой правовой системе государства и его Основному закону) не имеет своего однозначного решения. При этом совершенно очевидно и то, что решение проблемы лежит не в плоскости дальнейшего нагнетания напряженности между Россией и ее юрисдикционными органами и европейскими государствами и межгосударственными юрисдикционными органами (тем более что серьезные претензии к обоснованности и справедливости решений этих органов имеет далеко не только Российская Федерация). В связи с этим полагаем, что заинтересованным сторонам необходимо в кратчайший срок сесть за стол переговоров в поисках устраивающего всех компромисса, в том числе посредством ревизии отдельных, уже не отвечающих объективным реалиям настоящего времени, норм международного права, регулирующих компетенцию межгосударственных органов по защите прав и свобод человека.

### Библиографический список

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. — 2001. — № 2. — Ст. 163.
2. Устав Совета Европы ETS N 001 (Лондон, 05.05.1949) [Электронный ресурс]. — URL : <http://docs.cntd.ru/document/1901954>.
3. По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта второго части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // СЗ РФ. — 2015. — № 30. — Ст. 4658.

4. Бланкенгель А., Левин И.Г. В принципе нельзя, но можно!.. Конституционный Суд России и дело об обязательности решений Европейского суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. — 2015. — № 5.
5. Венская конвенция о праве международных договоров (заключена в Вене 23.05.1969) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1986. — № 37. — Ст. 772.
6. Hans J. Moskau will Straßburger Urteile umgehen [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.sueddeutsche.de/politik/russland-im-namen-moskaus-1.2565368>.
7. The European Court of Human Rights. Application № 14902/04, ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia, Judgment of 20 September 2011 [Электронный ресурс]. — URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106308>.
8. The European Court of Human Rights. Application № 30078/06, Konstantin Markin v. Russia, Judgment of 22 March 2012 [Электронный ресурс]. — URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109868/>.
9. The European Court of Human Rights. Applications nos. 11157/04, 15162/05, Anchugov and Gladkov v. Russia, Judgment of 4 July 2013 [Электронный ресурс]. — URL : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-122260>.

10. О Конституционном Суде РФ : Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 14.12.2015) // СЗ РФ. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

11. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.04.2016 № 12-П // СЗ РФ. — 2016. — № 17. — Ст. 2480.

12. По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского суда по правам

человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.01.2017 № 1-П // СЗ РФ. — 2017. — № 5. — Ст. 866.

13. Конституционный суд впервые разрешил не исполнять решение ЕСПЧ [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.kommersant.ru/Doc/2967775>.

14. «У нас кризис, у нас операция в Сирии, держитесь там». Эксперт КС РФ о решении по «ЮКОСу» и ЕСПЧ [Электронный ресурс]. — URL : <http://spektr.press/u-nas-krizis-u-nas-operaciya-v-sirii-derzhites-tam-ekspert-ks-rf-o-reshenii-po-yukosu-i-espch/>.