



УДК 342.4



Олег Александрович КОЖЕВНИКОВ,
профессор кафедры конституционного права Уральского
государственного юридического университета, профессор
кафедры публичного права Уральского государственного
экономического университета (г. Екатеринбург), доктор
юридических наук,
доцент

Jktu1976@yandex.ru

УЧАСТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

PARTICIPATION OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN THE PROTECTION OF NATIONAL INTERESTS

В статье выделяются отдельные способы защиты Конституционным Судом РФ национальных интересов, закрепленных в Указе Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». На основе анализа практики Конституционного Суда РФ особо отмечается «верность» органа конституционного контроля верховенству Конституции РФ на всей территории Российской Федерации и невозможность включения в правовую систему государства положений международных актов и исполнения судебных решений межгосударственных органов по защите прав человека в случае их противоречия Конституции РФ, являющейся базовой правовой основой защиты национальных интересов.

The article highlights some ways of protecting national interests embodied in the Decree of the President of the Russian Federation dated December 31, 2015 № 683 «On the National Security Strategy of the Russian Federation» by the Constitutional Court of the Russian Federation.

Based on the analysis of the the Constitutional Court of the Russian Federation practice the «fidelity» of the body of the constitutional control to the supremacy of the Constitution of the Russian Federation on the whole territory of the Russian Federation is particularly noted. It is also noted that it is impossible to incorporate provisions of international treaties and execution of court decisions of the interstate bodies on human rights protection in case of their contradictions with Constitution of the Russian Federation being the basic legal defense of the national interests.

Ключевые слова: национальные интересы, Конституционный Суд РФ, Европейский Суд по правам человека, международный договор, Конституция РФ, конституционный строй, конституционные права и свободы человека.

Keywords: national interests, Constitutional Court of the Russian Federation, European Court of Human Rights, international treaty, Constitution of the Russian Federation, constitutional order, constitutional rights and freedoms.

Современная международная обстановка, а также санкционное давление, которое оказывается на Российскую Федерацию, требуют повышенного внимания к вопросам обеспечения верховенства Конституции РФ, защиты национальных интересов органом конституционного контроля. В условиях крайне агрессивной внешней политики отдельных государств российские государственные институты вынуждены принимать не-

ординарные решения, в том числе и в области права, выступая в защиту сложившейся в государстве системы права и правоотношений.

Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» на нормативном уровне закреплена стратегия национальной безопасности, которая является базовым документом стратегического планирования, определяю-



шим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу (здесь и далее курсив наш. – О.К.).

Названный нормативный акт призван консолидировать усилия всех органов публичной власти, институтов гражданского общества на создании благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Пункт 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации устанавливает легальное понятие национальных интересов, под которыми понимаются объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития. Таким образом, глава государства связывает конструкцию «национальные интересы» с необходимостью защиты объективно возникающих и развивающихся потребностей личности, общества и государства.

Пункт 30 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации раскрывает содержание национальных интересов, защита которых и осуществляется институтами публичной власти и гражданского общества:

- укрепление обороны страны, обеспечение незыблемости конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

- укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности, развитие демократических институтов, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;

- повышение качества жизни, укрепление здоровья населения, обеспечение стабильного демографического развития страны;

- сохранение и развитие культуры, традиционных российских духовно-нравственных ценностей;

- повышение конкурентоспособности национальной экономики;

- закрепление за Российской Федерацией статуса одной из лидирующих мировых держав, деятельность которой направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях полицентричного мира.

Нельзя не отметить тот факт, что большинство из перечисленных национальных интересов находят нормативно-правовое закрепление в соответствующих положениях Конституции РФ, причем в главах, не подлежащих изменению в обычном порядке. Таким образом, именно Конституция РФ выступает базовой составляющей для построения отраслевой правовой основы обеспечения национальных интересов в Российской Федерации.

Особую роль Конституции РФ в обеспечении и защите национальных интересов закрепляют и положения статьи 15 Основного закона, в соответствии с которыми «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Таким образом, абсолютно все субъекты конституционных правоотношений включены в обеспечение верховенства Конституции РФ на всей территории России, что, безусловно, способствует выработке эффективных механизмов защиты национальных интересов в целом и ее составляющих в частности.

Важную роль в обеспечении конституционной защиты национальных интересов граждан, общества и государства на территории Российской Федерации играет Конституционный Суд РФ, который в соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» является единственным в России судебным органом конституционного контроля, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Именно Конституционный Суд РФ в своих решениях призван вырабатывать и обосновывать юридически выверенную позицию



не только по вопросам оценки внутригосударственных нормативных правовых актов и договоров, но и по вопросам соотношения Конституции РФ и международных договоров, интерпретации Конституции и международных обязательств Российской Федерации в сфере основных прав и свобод, исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека – Европейского Суда по правам человека. В связи с этим автору данного исследования в контексте участия Конституционного Суда РФ в обеспечении национальных интересов хотелось бы обратить внимание на два полномочия Конституционного Суда РФ, закрепленных в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1. *Проверка конституционности не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.* Указанная категория дел является одной из наиболее распространенных категорий дел, рассматриваемых не только Конституционным Судом РФ, но и конституционными судами зарубежных стран. Как следует из ст. 125 Конституции РФ и соответствующих положений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (пп. «г» п. 1 ч. 1 ст. 3, ст. 86, 89 и 90), Конституционный Суд РФ вправе проверять конституционность не вступившего в силу международного договора Российской Федерации, в том числе по содержанию норм, по порядку заключения договора, по форме договора и т.д. При этом в силу ч. 3 ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» при разрешении данной категории дел Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права и не оценивает политическую и экономическую целесообразность заключения того или иного международного договора Российской Федерации, подлежащего ратификации. Данное полномочие Конституционного Суда РФ направлено прежде всего на сохранение приоритета и верховенства Конституции РФ при возникновении объективной необходимости включения в российскую правовую систему норм и принципов международного

права и международных обязательств, содержащихся в не вступивших в силу международных договорах, участником которых является российское государство. В качестве примера реализации названного полномочия Конституционного Суда РФ можно привести дело о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации, решение по которому было вынесено в виде постановления Конституционного Суда РФ от 9 июля 2012 года № 17-П. В указанном решении Конституционный Суд РФ четко обозначил критерии своей оценки соответствия не вступившего в силу международного договора положениям Конституции РФ: «...насколько им обеспечивается соблюдение прав и свобод человека и гражданина и не нарушаются ли им закрепленные Конституцией Российской Федерации основы конституционного строя, иные ее положения, как имеющие в рамках правовой системы Российской Федерации высшую юридическую силу и прямое действие и применяющиеся на всей ее территории». Впоследствии эти критерии были обозначены повторно в постановлении Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 года № 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов».

Несоблюдение вышеназванных критериев влечет за собой признание не вступившего в силу международного договора неконституционным и запрет на его ратификацию и введение в российскую правовую систему. Указанный запрет является одним из действенных механизмов защиты национальных интересов России, исключает наличие в правовой системе Российской Федерации положений международных договоров и соглашений, противоречащих Конституции РФ, что, безусловно, повышает гарантии незыблемости конституционного строя, суверенитета,



независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепляет политическую и социальную стабильность в обществе.

2. В 2015 году появилось новое полномочие Конституционного Суда РФ – рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. Порядок его реализации был закреплен в главе XIII.1 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В связи с тем, что итогом рассмотрения дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека может быть запрет на исполнение решения Европейского Суда по правам человека, процедура рассмотрения Конституционным Судом РФ данной категории дел является для российского конституционного судебного процесса принципиально отличной от уже ранее закреплённых в профильном Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» процедур.

Допустимость запроса уполномоченного федерального органа исполнительной власти регулируется ст. 104.2 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Положения данной статьи указывают на то, что запрос может быть принят к рассмотрению лишь в случае, если заявитель считает, что исполнение решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека невозможно, поскольку оно основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ.

В соответствии со ст. 104.4 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» по итогам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ принимает одно из следующих постановлений:

1) о возможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией РФ решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного дого-

вора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд РФ;

2) о невозможности исполнения в целом или в части в соответствии с Конституцией РФ решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора Российской Федерации в их истолковании межгосударственным органом по защите прав и свобод человека, в связи с которым был подан запрос в Конституционный Суд РФ.

Первым случаем, когда Конституционный Суд РФ реализовал указанное полномочие, было дело о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ 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. По итогам рассмотрения названного дела высший орган конституционного контроля, обосновывая невозможность исполнения решения Европейского Суда по правам человека, в постановлении от 19 апреля 2016 года № 12-П/2016 указал: «В силу статей 4 (части 1 и 2), 15 (части 1 и 4), 79 и 125 (пункт «г» части 2 и часть 6) Конституции Российской Федерации, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации в российской правовой системе (в том числе по отношению к международным договорам Российской Федерации), условия участия России в международных договорах и их ратификации, соблюдение которых обеспечивается и посредством конституционного контроля, Российская Федерация была вправе подписать и ратифицировать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод лишь в том случае, если ее положения не противоречат основам конституционного строя, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации, и не влекут ограничение прав и свобод человека и гражданина в том виде, как они урегулированы в ее главе 2 Конституции РФ. Соответственно, основанные на интерпретации Конвенции о защите прав



человека и основных свобод постановления Европейского Суда по правам человека, в том числе содержащие предложения о необходимости внесения каких-либо изменений в национальные правовые нормы, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации, а потому – в контексте ее статьи 15 (части 1 и 4) – подлежат реализации на основе принципа верховенства и высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации в правовой системе России, составной частью которой являются международно-правовые акты. К числу таких актов относится и сама Конвенция о защите прав человека и основных свобод, которая в качестве международного договора Российской Федерации обладает в правоприменительном процессе большей юридической силой, чем федеральный закон, но не равной и не большей, чем юридическая сила Конституции Российской Федерации». Конституционный Суд РФ счел невозможной имплементацию в правовую систему России постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Анчугов и Гладков против России» и осуществленного им толкования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод ввиду того, что выводы межгосударственного органа по защите прав и свобод человека не согласуются с положениями Конституции РФ, относящимися к основам конституционного строя и основам правового статуса личности в России, т.е. Конституционный Суд РФ фактически своим решением произвел защиту одного из видов национальных интересов, определенных ранее упомянутым Указом Президента РФ.

19 января 2017 года Конституционный Суд РФ в постановлении № 1-П 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 в обоснование верховенства Конституции РФ и ее особой роли в защите национальных интересов указал следующее: «Как

следует из статей 4 (части 1 и 2), 15 (части 1 и 4), 16 (часть 2) и 79 Конституции Российской Федерации, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации, приоритет основ российского конституционного строя и устанавливающих запрет на передачу Россией в соответствии с международными договорами своих суверенных полномочий, если это влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и противоречит основам ее конституционного строя, постановления Европейского Суда по правам человека, основанные на интерпретации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации. Постановление Европейского Суда по правам человека не может считаться обязательным для исполнения Российской Федерацией, если конкретное положение Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на которое опирается это постановление, в результате толкования, осуществленного в нарушение общего правила толкования договоров, по своему смыслу вступает в противоречие с имеющими свои основания в международном публичном порядке и формирующими национальный публичный порядок положениями Конституции Российской Федерации, прежде всего относящимися к правам и свободам человека и гражданина и к основам конституционного строя России».

Таким образом, Конституционный Суд РФ повторно подтвердил наличие верховенства Конституции РФ в правовой системе государства, а также счел невозможным исполнение решения Европейского Суда по правам человека в связи с присутствием в нем толкования положений Конвенции о защите прав и основных свобод, противоречащих положениям Конституции РФ и необходимостью защиты национальных интересов (прав и свобод человека и гражданина в РФ, основ конституционного строя России).

Следует отметить, что признание невозможности исполнения решений международных судов внутри государства из-за их противоречия конституции государства не



является сугубо российским явлением. Так, Федеральный Конституционный Суд Федеративной Республики Германии в ряде постановлений сформулировал правовую позицию относительно «ограниченной правовой силы постановлений Европейского Суда по правам человека» в связи с приоритетом Основного закона Германии над решениями Европейского Суда по правам человека в процессе национального правоприменения. «Решения Европейского Суда по правам человека не всегда обязательны для исполнения судами ФРГ, но и не должны полностью оставаться без внимания. Национальной юстиции следует учитывать эти решения надлежащим образом и осторожно приспосабливать их к внутреннему законодательству». О приоритете конституционных норм говорится и в постановлении Конституционного Суда Итальянской Республики от 22 октября 2014 года № 238/2014 в связи с решением Международного Суда ООН по делу о юрисдикционных иммунитетах государств: решение международного судебного органа в случае конфликта с основными конституционными принципами итальянского права

делает невозможным какое-либо его восприятие в контексте статьи 10 Конституции Итальянской Республики. Конституционный Суд Австрийской Республики в постановлении от 14 октября 1987 года по делу № В267/86 пришел к выводу о невозможности применения конвенционных положений в истолковании Европейского Суда по правам человека, противоречащем нормам национального конституционного права.

Конституционный принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью (ст. 2, 18 Конституции РФ) ориентирует органы публичной власти на эффективную защиту личности, обеспечение общественной безопасности и укрепление конституционного правопорядка. [1] Важную роль в формировании названного правопорядка играет Конституционный Суд РФ, который путем осуществления конституционного судопроизводства в рамках своих полномочий и компетенции обеспечивает верховенство Конституции РФ на всей территории страны и тем самым осуществляет защиту национальных интересов личности, государства и общества от различных угроз.

Библиографический список

1. Безруков, А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / А.В. Безруков. – URL: http://www.usla.ru/ch.php?mid=708&cid=18&obid=4419&dissert_id=372.
2. Евдокимов, В.Б. О верховенстве части 1 и части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации / В.Б. Евдокимов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2017. – № 3. – С. 33.
3. Зорькин, В.Д. Верховенство права и конституционное правосудие / В.Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 30-36.
4. Кравец, И.А. Верность конституции и проблема согласования идей конституционализма и исполнения международных обязательств. в сфере прав человека / И.А. Кравец // Российский журнал правовых исследований. – 2018. – № 1(14). – С. 167-180.
5. Кряжков, В.А. Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека / В.А. Кряжков // Государство и право. – 2017. – № 5. – С. 33.
6. Эбзеев, Б.С. Глобализация и современный конституционализм: два вектора развития / Б.С. Эбзеев // Российский журнал правовых исследований. – 2015. – № 2. – С. 7-16.