



Страсбург, 13 июня 2016 года

CDL-AD(2016)016

Заключение № 832/2015

Оригинал: английский
(неофициальный перевод*)

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**ПО ЗАКОНУ О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ
КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН «О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Принято Венецианской комиссией
на 107-м пленарном заседании
(Венеция, 10-11 июня 2016 года)**

На основе комментариев:

**г-на Богдана АУРЕСКУ (заместитель члена, Румыния)
г-на Серджио БАРТОЛЕ (заместитель члена, Италия)
г-на Иэна КЭМЕРОНА (член, Швеция)
г-на Пола Крэйга (заместитель члена, Великобритания)
г-на Вольфганга ХОФФМАНН-РЕЙМА (член, Германия)
г-на Мартина КЬЮДЖЕРА (заместитель члена, Нидерланды)**

* Перевод любезно предоставлен Институтом законодательства и сравнительного права при Правительстве Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----------|
| I. Введение | 3 |
| II. Предыстория и общие замечания | 4 |
| III. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12 - П/2016 | 4 |
| IV. Анализ поправок 2015 года в свете визита делегации Венецианской комиссии и постановления Конституционного Суда от 19 апреля 2016 года. | 7 |
| A. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации по объявлению международного решения «нереализуемым» | 7 |
| B. Полномочия Конституционного Суда оценивать конституционность отдельных исполнительных мер, таких как указание выплатить справедливую компенсацию..... | 9 |
| C. Новые статья 104⁴, пункт 2 и статья 106, часть 2 Федерального закона о Конституционном Суде | 10 |
| D. Обязанность всех государственных органов, включая, но не ограничиваясь Конституционным Судом, обеспечить исполнение международных решений | 10 |
| E. Привлечение заявителей в Европейский Суд по правам человека к процессу в Конституционном Суде для соблюдения условия равенства сторон | 11 |
| V. Выводы | 11 |

I. Введение

1. Письмом от 11 декабря 2015 года первый заместитель председателя Комитета по юридическим вопросам Парламентской ассамблеи Совета Европы сообщил, что Комитет принял решение запросить заключение Венецианской комиссии на «проект закона, находившийся на рассмотрении Парламента Российской Федерации, который уполномочивал Конституционный Суд определять, будут ли выводы международных органов по защите прав и свобод человека (в том числе Европейского Суда по правам человека, ЕСПЧ) реализованы или нет». Такое заключение было принято на 106-й пленарной сессии Комиссии в марте 2016 года.

2. Федеральный закон Российской Федерации № 7-КФЗ (CDL-REF(2016)006, именуемый в дальнейшем «поправки 2015 года»), о внесении изменений в Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ от 21 июля 1994 «О Конституционном Суде Российской Федерации (CDL-REF(2016)007, далее - Закон 1994 года)¹ был принят Государственной Думой 4 декабря 2015 года, ратифицирован Советом Федерации РФ 9 декабря, подписан Президентом 14 декабря и опубликован на следующий день. Закон вступил в силу 15 декабря 2015 года.

3. 2 февраля 2016 года Министерство юстиции РФ обратилось в Конституционный Суд РФ относительно вероятной невозможности исполнения решения ЕСПЧ по делу «Анчуров и Гладков против России» от 3 июля 2013 г.²

4. Венецианской комиссией была создана рабочая группа, в которую вошли г-н Богдан Ауреску, г-н Сержио Бартоле, г-н Иэн Камерон, г-н Пол Крейг, г-н Вольфганг Хоффман-Рейм и г-н Мартин Кьюджер. На 106-й пленарной сессии (10-11 марта 2016 года) Венецианская комиссия приняла промежуточное заключение по поправкам 2015 года (CDL-AD(2016)005). Поскольку рабочей группе не удалось встретиться с российскими властями для обсуждения поправок до мартовской сессии, заключение было принято в качестве предварительного, и было решено, что окончательное заключение будет подготовлено к июньской сессии.

5. 19 апреля 2016 года Конституционный Суд Российской Федерации вынес решение по делу «в отношении вопроса о возможности исполнения решения Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу Анчуров и Гладков против России в соответствии с Конституцией Российской Федерации в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» (CDL-REF(2016)033).

6. 27-28 апреля 2016 делегация Венецианской комиссии в составе г-на Богдана Ауреску и г-жи Симоны Граната-Менгини посетила г. Москву и г. Санкт-Петербург, где встретилась с представителями Министерства иностранных дел, Министерства юстиции, Конституционного Суда и Института законодательства и сравнительного правоведения. Венецианская комиссия хотела бы поблагодарить их за конструктивные встречи.

7. Настоящее окончательное заключение было подготовлено на основе материалов докладчиков и принято Комиссией на 107 пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2016 г.).

¹ [www.ksrf.ru/en/Decision/.../2016 April 19 12-P.pdf](http://www.ksrf.ru/en/Decision/.../2016%20April%2019%2012-P.pdf)

² [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":r"11157/04"1,"itemid":r"001-122260"1}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

CDL-AD(2016)016

II. Предыстория и общие замечания

8. Вводная информация и общие замечания, касающиеся поправок 2015 года, а также сопоставление компетенции Конституционного Суда РФ и других европейских конституционных судов изложены в главах II, III и IV и VI промежуточного заключения. Главы V и VII промежуточного заключения остаются актуальными с учетом изменений, внесенных настоящим окончательным заключением.

III. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 12 - П/2016

9. В своем постановлении от 19 апреля 2016 года Конституционный Суд РФ рассмотрел вопрос о возможности исполнения решения Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу Анчугов и Гладков против России в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Заявление в Конституционный Суд было направлено представителем Российской Федерации в Европейском Суде по правам человека (правительственный агент) - заместителем министра юстиции на основании «выявленной неопределенности в вопросе возможности исполнения» вышеуказанного решения.

10. До вынесения постановления в Конституционном Суде состоялись открытые слушания, в которых участвовал заявитель г-н Анчугов, а также адвокаты, представляющие другого заявителя г-на Гладкова. Оба заявителя были освобождены из тюрьмы. По информации представителей Конституционного Суда, предоставленной во время визита в Россия 27-28 апреля 2016 года, присутствие заявителей (представителей) было затребовано самими заявителями и было им предоставлено на разовой основе, так как не существует утвержденного порядка (пока), касающегося рассмотрения дел в следствие применения поправок 2015 года к Конституционному закону о КС РФ.

11. Прежде всего, Конституционный Суд констатировал, что российский конституционный правовой порядок не подчиняется европейской конвенционной системе и, для эффективности норм Европейской конвенции по правам человека, Европейскому Суду по правам человека следует уважать национальные конституционные идентичности. Тем не менее суд «признает фундаментальное значение европейской системы защиты прав человека и гражданских прав и свобод, решений Европейского Суда по правам человека как ее части» и «готов искать законный компромисс ради поддержания этой системы, оставляя за собой определение степени его готовности к ней, в границах компромисса, установленных Конституцией Российской Федерации по этому вопросу». Конституционный Суд «как последняя инстанция» в решении вопроса о возможности выполнения постановлений ЕСПЧ должен найти «разумный баланс в реализации этих полномочий, таким образом, его решение должно, с одной стороны, отвечать букве и духу решения ЕСПЧ, а с другой – не вступать в противоречие с основополагающими принципами конституционного строя Российской Федерации и правового регулирования прав человека и гражданских прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации»³.

12. Затем Суд проанализировал принципы, выработанные ЕСПЧ, касающиеся лишения гражданских прав заключенных. Он также проанализировал конституционные нормы и принципы о признании и о возможности ограничения избирательных прав.

³ Конституционный Суд Российской Федерации, постановление №12-П/2016 от 19 апреля 2016 г., CDL-REF(2016)033, п. 1.2, с. 5.

Суд на основании предыдущих советских/российских конституций и подготовительных работ по действующей Конституции заявил, что волей законодателя, несомненно, является то, что все осужденные, «находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда», лишены гражданских прав. Это сделало невозможным интерпретировать статьи 32 Конституции РФ иначе. С другой стороны, когда Европейская конвенция по правам человека была ратифицирована Россией, вопрос противоречия между ст. 32 и ст. 3 протокола № 1 не возникал, что, по его мнению, означало, что в то время оба положения были совместимы. Решение ЕСПЧ по делу Анчугов и Гладков предложило толкование статьи 3 протокола № 1, которое «имплицитно предусматривало изменение статьи 32.3 Конституции Российской Федерации, на что Россия ... не дала согласия при ... ратификации [ЕСПЧ]. Противоречие с Российской Конституцией существовало не в отношении Европейской конвенции как таковой, а только в отношении толкования, даваемого ЕСПЧ, по вопросу лишения заключенных избирательных прав, которое было эволютивным, а не устоявшимся». По мнению Суда, консенсус среди государств-членов Совета Европы по этому вопросу не найден, однако этот консенсус необходим для ЕСПЧ, чтобы продолжить эволютивное толкование⁴.

13. Суд подтвердил, что нет никаких оснований толковать запрет, содержащийся в статье 32, как не абсолютный, и федеральный законодатель не обладает дискреционными полномочиями снять запрет в отношении определенных категорий заключенных. Суд посчитал, что имеет право в исключительных случаях не соглашаться (с ЕСПЧ), но он был готов искать законный компромисс в рамках позволяемого Конституцией РФ. Суд пообещал применять ответственный и сдержанный подход к решению вопроса о выполнении решений Европейского Суда по правам человека⁵.

14. Конституционный Суд дал толкование статье 32 Конституции как означающей «осужденных, изолированных от общества в местах лишения свободы», из чего вытекает, что «лишение свободы» в данном контексте следует понимать как «особый вид уголовного наказания». Лишение прав применяется лишь в связи с этим особым видом наказания; лица, подвергнутые иным видам наказания, не потеряют свое право голоса. В этом смысле лишение свободы не может быть наложено за преступления небольшой тяжести в отсутствие отягчающих обстоятельств. Как следствие, суды, назначая наказание в виде лишения свободы в колониях-поселениях или в исправительных колониях, учли последствия лишения прав такого наказания. Конституционный Суд не согласился с выводом ЕСПЧ о том, что российская система лишения прав осужденных была введена автоматически и имеет неизбирательный характер, который не учитывает срок наказания, характер и тяжесть преступления, и не основана на дискреционном правоприменительном решении, устанавливающем связь между необходимостью лишения прав и обстоятельствами конкретного дела. Суд добавил, что статистические данные о том, что в 2015 году количество осужденных к реальному лишению свободы и, следовательно, лишенных прав были существенно меньше, чем количество лиц, осужденных за небольшие преступления, и поэтому не лишенных прав⁶.

15. Затем Конституционный Суд обратился к практике ЕСПЧ, чтобы указать общие меры, которые государство-ответчик должно принять в ответ на нарушения ЕКПЧ. Конституционный Суд напомнил, что, в первую очередь, соответствующее государство выбирает, под контролем Комитета Министров, средства, используемые во внутренней правовой системе для выполнения своих обязательств по статье 46

⁴ Там же, п. 4.1-4.3, с.6-12

⁵ Там же, п. 4.4, с.13-14

⁶ Там же, п. 5.1-5.3, с.14-18

CDL-AD(2016)016

Конвенции. Выявляя систематическое нарушение ЕКПЧ в своих решениях, ЕСПЧ может помочь государству в определении типа мер, которые могут быть предприняты для урегулирования ситуации; ЕСПЧ может также указывать на одну конкретную меру в тех случаях, когда характер установленного нарушения ЕКПЧ ограничивает выбор мер. В деле Анчугов и Гладков ЕСПЧ предложил Российской Федерации реализовать свое решение с использованием некоторых форм политического процесса или путем толкования Конституции РФ гармонично с ЕСПЧ. Конституционный Суд считает, что толкование статьи 32, которое он предложил в постановлении в сочетании с соответствующей судебной практикой не имеет каких-либо противоречий со статьей 3 Протокола № 1⁷.

16. Тем не менее Конституционный Суд указал, что федеральный законодатель имел возможность «оптимизировать систему уголовных наказаний, в том числе путем изменения отдельных режимов отбывания лишения свободы альтернативными видами наказания» и внести изменения в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, с тем чтобы трансформировать отбывание наказания в колонии-поселении за неумышленные преступления и умышленные преступления небольшой тяжести в отдельный вид уголовного наказания, не связанного с лишением избирательных прав⁸.

17. Кроме того, Конституционный Суд высказал мнение о том, что ЕСПЧ должен учесть конкретные обстоятельства дел Сергея Анчугова и Владимира Гладкова, а не абстрактное российское законодательство. Согласно стандартам, разработанным самим ЕСПЧ, лишение прав за тяжкие преступления, то есть преступления, наказуемые 3 или более годами лишения свободы, не нарушают принцип пропорциональности. Двое заявителей были приговорены к 15 годам лишения свободы в качестве смягчения смертных приговоров, так что лишение их прав не противоречит статье 3 протокола №1⁹.

18. Наконец, Конституционный Суд рассмотрел вопрос о том, какие меры индивидуального характера должны быть приняты и установлены в первую очередь, что было невозможно предложить восстановление первоначального правового положения в связи с прошедшими выборами в период 2000-2008 гг. Во всяком случае, пересмотр лишения прав заявителей не допускается, учитывая, что они были осуждены за особо тяжкие преступления¹⁰.

19. В заключение Конституционный Суд указал, что было невозможно исполнить решение ЕСПЧ в деле Анчугов и Гладков в смысле внесения изменений в законодательство Российской Федерации и исключить лишение избирательных прав некоторых категорий осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы; исполнение этого решения было возможно, чтобы расширить то, что означает обеспечение справедливости, соразмерности и дифференциации применения ограничения избирательных прав (как это было уже при нынешней уголовной системе); федеральный законодатель правомочен оптимизировать уголовную систему, в том числе путем изменения отдельных режимов отбывания лишения свободы на альтернативные виды наказания, не влекущие за собой лишение гражданских прав; исполнение мер индивидуального характера было невозможно¹¹.

20. В ходе встречи 27-28 апреля 2016 года представители Конституционного Суда подчеркнули, что даже если постановление Конституционного Суда в этом случае (как

⁷ Там же, п. 5.4, с.18

⁸ Там же, п. 5.5, с.19

⁹ Там же, п. 6, с.19-20

¹⁰ Там же, п. 7, с.20

¹¹ Там же, п. 21-22

и в любом другом случае) является обязательным, указание в нем на полномочия федерального законодателя по изменению уголовного законодательства – это только предложение, иными словами опция, которая может поддерживаться или не поддерживаться парламентом. Кроме того, представители Министерства юстиции подтвердили, что такое предложение Конституционного Суда является всего лишь рекомендацией, и отметили, что еще слишком рано говорить, будут ли они инициировать (или нет) законодательные предложения, направленные на изменение уголовного законодательства, поскольку министерство продолжает оценивать правовые последствия постановления от 19 апреля.

IV. Анализ поправок 2015 года в свете визита делегации Венецианской комиссии и постановления Конституционного Суда от 19 апреля 2016 года.

21. В своем промежуточном заключении Венецианская комиссия выразила серьезную озабоченность по поводу совместимости поправок 2015 года с обязательствами Российской Федерации по международному праву, в частности статье 46 Европейской конвенции по правам человека. Комиссия установила, в частности, следующее:

- a. Конституционный Суд не должен иметь полномочия объявлять международное решение «нереализуемым», он может только оценивать совместимость с Конституцией России определенной модальности исполнения, предложенной российским властям, за исключением условий, указанных конкретно в ЕСПЧ;
- b. Конституционный Суд не должен иметь право оценивать конституционность индивидуальных мер исполнения, например, выплату справедливой компенсации;
- c. новые статья 104⁴, пункт 2 и статья 106, часть 2 Федерального закона о Конституционном Суде (устанавливающие, что после вывода Конституционного Суда о том, что решение ЕСПЧ является нереализуемым, в Российской Федерации никаких мер исполнения не может быть предпринято) должны быть исключены, поскольку они противоречат обязательствам, вытекающим из Венской конвенции о праве международных договоров и ст. 46 ЕКПЧ;
- d. все государственные органы, включая, но не ограничиваясь Конституционным Судом, обязаны найти адекватные меры, в том числе и альтернативные (например, но не только, изменить законодательную базу, в том числе Конституцию), если данная модальность оказывается несовместимой с Конституцией, чтобы выполнить международные решения;
- e. наконец, что первоначальные заявители в ходе разбирательства в Европейском Суде по правам человека должны участвовать в процедурах Конституционного Суда на условиях соблюдения равенства сторон.

22. Настоящее окончательное заключение исходит из анализа, проведенного в промежуточном заключении. Следующие соображения учитывают информацию, собранную в ходе визита в Российскую Федерацию, и постановление от 19 апреля, которые важны для толкования поправок 2015 года. Венецианская комиссия подчеркивает, что не обладает полномочиями рассматривать вопрос о выполнении решения ЕСПЧ в деле Анчугов и Гладков, что является исключительной компетенцией Комитета Министров Совета Европы.

A. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации по объявлению международного решения «нереализуемым»

23. Вывод о том, что решение в целом нереализуемо означает, что согласно действующей Конституции отсутствуют средства для исполнения такого решения. В таком случае остается только одна возможность для государства соблюдать свои международные обязательства по исполнению такого решения: внести изменения в

CDL-AD(2016)016

Конституцию.

24. Необходимость внесения конституционных изменений для устранения нарушения или предотвращения дальнейших нарушений ЕКПЧ констатируется не часто, но действительно было несколько таких случаев, и несколько государств-ответчиков надлежащим образом инициировали процесс конституционных реформ, которые привели к принятию поправок, которые впоследствии были оценены Комитетом Министров Совета Европы как необходимые меры общего характера¹². Эти государства сделали это без решения Конституционного Суда о невозможности найти конституционной формы исполнения. Однако российские власти пояснили Венецианской комиссии, что цель поправок 2015 года исключить возможность исполнительной власти прийти к такому выводу: эти полномочия, по их мнению, естественно принадлежат Конституционному Суду. По этой причине в соответствии с новой процедурой правительственный агент уполномочен запросить Конституционный Суд исследовать и оценить решения ЕСПЧ, содержащие «выявленные противоречия» Конституции.

25. Пока существует лишь один пример применения поправок 2015 года, так что невозможно предположить, будет ли это практикой в будущем, Венецианская комиссия считает, что идентифицировать все имеющиеся заключения международного суда не будет задачей Конституционного Суда. Выбор оптимального способа исполнения решения международного суда – это политический и административный вопрос, а не конституционный, и это, в первую очередь, ответственность правительства. Если бы задачей Конституционного Суда будет вопрос правоприменения в целом, он рискует стать политическим арбитром всех споров вокруг международного решения. Конституционный Суд может внести важный вклад в выполнение международных решений, но он может играть только роль «негативного законодателя»: он не может активно создавать новые нормативные акты (на подзаконном, нормативном или конституционном уровне), которые могут потребоваться в процессе исполнения. Как следствие, вывод о неконституционности конкретного механизма исполнения решения международного суда должен стать отправной точкой для работы других государственных полномочий/органов. Поэтому Конституционный Суд можно (только) запросить оценить, поднимает ли конкретная форма или модальность (мера) исполнения вопрос о конституционности (такие случаи должны быть скорее исключением). Очевидно в ходе этой оценки, если есть проблемы конституционности, Суд может, если это возможно, указать альтернативные формы исполнения, что подтвердит «законный компромисс», упомянутый в постановлении от 19 апреля 2016 года.

26. Венецианская комиссия заявила в своем промежуточном заключении, что вывод о том, что решение в целом «нереализуемо», проблематичен. «Нереализуемое» означает, что отсутствие какой-либо конституционной формы исполнения неизбежно указывает на единственное решение, которое совместимо с международными обязательствами государства: изменение Конституции (что, очевидно, Конституционный Суд не может указать в качестве средства исполнения). Как следствие, дискреционное полномочие других органов государственной власти будучи значительно уменьшенным прекращается. Поправки 2015 года (новые статья 104⁴, пункт 2 и статья 106, часть 2 Федерального закона о Конституционном Суде) даже явно и радикально исключают, по крайней мере исходя из формулировки, возможность внесения изменений в Конституцию, предусмотрев, что никакие исполнительные меры не могут быть предприняты, если решение Суда окажется невыполнимым. Это окончательное отношение отказа от исполнения судебного

¹² Поправки к Конституции были предприняты в качестве общей меры исполнения, например, в Греции, Венгрии, Италии, Словакии и Турции (см. <http://www.coe.int/en/web/execution/home>)

решения является нарушением международных обязательств государства. Наоборот, вывод Конституционного Суда, что данная модальность исполнения, предложенная правительственным агентом (или другими органами государственной власти) является не конституционным, не вызывает вопросов, поскольку затем вопрос исполнения возвращается в другие государственные институты (правительство, парламент), которые несут ответственность по международному праву за исполнение решения суда (см. рекомендацию ниже). Таким образом, Конституционный Суд не рискует, вступая в конфликт с международной организацией или международным судом.

27. В целом Венецианская комиссия считает, что вопрос исполнения международного решения не должен быть передан в полном объеме в Конституционный Суд; поэтому Комиссия рекомендует изменить формулировки новой редакции Федерального закона о Конституционном Суде, чтобы предусмотреть, что правительственный агент (или другой государственный орган) может обратиться за решением Конституционного Суда о соответствии Конституции РФ конкретной модальности исполнения, которую он намерен предпринять, если имеются сомнения, что это может поднять вопросы конституционности.

В. Полномочия Конституционного Суда оценивать конституционность отдельных исполнительных мер, таких как указание выплатить справедливую компенсацию

28. Если допускается, что вопрос о соответствии Конституции меры исполнения общего характера обжалуется в Конституционном Суде, то же самое нельзя сказать об индивидуальных мерах, особенно в случае указания выплатить справедливую компенсацию.

29. Поправки 2015 года не исключают, что указание о выплате справедливой компенсации может обжаловаться в Конституционном Суде. Во время визита 27-28 апреля 2016 года стало понятно, что российские власти не исключают такой возможности в принципе; по их словам, это зависит от конкретного случая. Дело Анчугов и Гладков не содержит каких-либо указаний о выплате справедливой компенсации; следовательно, это решение не является полезным прецедентом в данном отношении. Кроме того, даже если ЕСПЧ не указал индивидуальные меры, в постановлении от 19 апреля Конституционный Суд заключил, что «исполнение решения Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. ... в отношении мер индивидуального характера ... невозможно». В своем постановлении от 19 апреля Конституционный Суд указал, что критерием для оценки реализуемости судебного решения является его «совместимость с основополагающими принципами конституционного строя Российской Федерации и правового регулирования прав человека и гражданских прав и свобод, закрепленных Конституцией Российской Федерации»¹³.

30. Очень трудно представить себе, что указание об уплате определенной денежной суммы может быть признано неконституционным в свет глав 1 и 2 Конституции. Однако, так как это не может быть полностью исключено, Венецианская комиссия рекомендует исключить из новой редакции Федерального закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» указание о выплате денежных сумм (справедливая компенсация, а также судебные издержки) из компетенции этого суда.

¹³ Это отсылает к главам 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые вместе с Главой 9 о внесении изменений в Конституцию и пересмотре Конституции, не могут быть изменены Федеральным Собранием. Их изменение требует решения Учредительного Собрания для принятия новой конституции (ст. 134 Конституции).

CDL-AD(2016)016

С. Новые статья 104⁴, пункт 2 и статья 106, часть 2 Федерального закона о Конституционном Суде

31. Согласно статье 104⁴, пункт 2 и статье 106, часть 2 Федерального закона о Конституционном Суде, следуя постановлению Конституционного Суда о том, что решение ЕСПЧ является нереализуемым, в Российской Федерации не могут быть предприняты никакие меры исполнения. Как Венецианская комиссия заявила в своем промежуточном заключении, эти положения прямо противоречат обязательствам, вытекающим из Венской конвенции о праве международных договоров, а также из статьи 46 Конвенции.

32. В своем промежуточном заключении Венецианская комиссия признала, что поправки 2015 года предполагают решение «все или ничего» (пункт 73): «они исходят из предпосылки, что возможные конфликты должны быть урегулированы либо путем отказа от исполнения решений ЕСПЧ, что недопустимо, либо через заявление, что нет никакого конфликта между этими решениями и Российской Конституцией – альтернатива «черное или белое». На 106-й пленарной сессии российские представители утверждали, что Конституционный Суд РФ, если препятствие для исполнения не может быть отменено, имеет возможность обратиться к Федеральному Собранию для принятия дальнейших мер, и что Суд при оценке исполнимости решения Европейского Суда по правам человека не будет применять подход «черное или белое», но попытается совместить Конституцию и судебное решение и указать средства избежания дальнейших противоречий. Следует признать, что в своем постановлении от 19 апреля 2016 года Конституционный Суд, как представляется, интерпретировал новые статьи 104⁴, пункт 2 и 106, часть 2 достаточно гибко; Суд объявил решение по делу Анчугов и Гладков нереализуемым с точки зрения буквального толкования статьи 32 Конституции и обеспечения реформы законодательства и установил, что российский конституционный порядок уже соответствует критериям для применения статьи 3 протокола № 1 к ЕКПЧ. Вместе с тем суд указал возможные законодательные реформы, которые федеральный законодатель имеет право инициировать и которые дадут возможность более полно исполнять решения ЕСПЧ. Поэтому Суд, несмотря на вывод о нереализуемости, передал дело на рассмотрение в другие органы государственной власти (даже если в этом отношении его рекомендация не является обязательной, см. пункт 20 выше). В то же время эффективность подхода Конституционного Суда при применении поправок 2015 года не может быть оценена должным образом до принятия рекомендованного законодательства (если будет принято), а также в свете последующей практики Конституционного Суда в реализации поправок 2015 года.

33. Хотя представляется очевидным, что Конституционный Суд приложил усилия, чтобы избежать конфликта со Страсбургом, что следует приветствовать, Венецианская комиссия подтверждает свою рекомендацию исключить новые статьи 104⁴, пункт 2 и 106, части 2 из Федерального закона о Конституционном Суде¹⁴.

D. Обязанность всех государственных органов, включая, но не ограничиваясь Конституционным Судом, обеспечить исполнение международных решений

34. Венецианская комиссия, также как и в промежуточном заключении и выше, подчеркивает, что исполнение международного решения является неременной обязанностью государства в целом, что означает всех государственных институтов. По этой причине Венецианская комиссия вновь подтверждает свою рекомендацию о том, что пересмотренный Федеральный закон о Конституционном Суде содержит

¹⁴ В ходе визита 27-28 апреля 2016 года представители Конституционного Суда заявили, что они не видят причин для изменения поправок 2015 года в смысле рекомендаций Венецианской комиссии.

положение, явно указывающее, что если Конституционный Суд находит, что данная модальность исполнения (см. рекомендацию выше) несовместима с Конституцией, этот вопрос должен быть возвращен исполнительной власти и другим государственным институтам для дальнейших действий, чтобы найти альтернативные способы выполнения международных решений, не исключая любой возможный вариант.

Е. Привлечение заявителей в Европейский Суд по правам человека к процессу в Конституционном Суде для соблюдения условия равенства сторон

35. В своем промежуточном заключении Венецианская комиссия отмечала, что Конституционный Суд может решить дело «без проведения слушаний», и поднимала вопрос о должной защите права первоначальных заявителей в Страсбургский суд представить свои замечания на равных условиях с российскими властями.

36. В ходе судебного разбирательства по делу Анчугов и Гладков Конституционный Суд провел открытое слушание, и оба заявителя были приглашены к участию в нем. Один сделал это лично, другой – через своих представителей. Конституционный Суд объяснил делегации Венецианской комиссии, что он имеет право вызывать свидетелей и экспертов, которых считает необходимыми.

37. В свете вышеизложенного Венецианская комиссия не считает, что возможность для Конституционного Суда принять решение по делу в соответствии с поправками 2015 года без проведения слушания ставит под угрозу право первоначальных заявителей представить свои аргументы. Однако в свете разъяснений Конституционного Суда (см. выше пункт 10) Венецианская комиссия рекомендует включение соответствующих норм в правилах процедуры Конституционного Суда, чтобы обеспечить участие первоначальных заявителей в устных слушаниях, если таковые проводятся, или их право подавать письменные материалы, если не проводятся устные слушания.

V. Выводы

38. Венецианская комиссия хотела бы подчеркнуть, прежде всего, что выполнение решений Европейского Суда по правам человека является недвусмысленным, императивным обязательством, уважение которого является жизненно важным для сохранения и укрепления системы принципов и ценностей европейского континента. Комиссия придает этому большое значение.

39. В своем промежуточном заключении Венецианская комиссия представила справочную информацию и общие замечания, которые не будут повторяться в этом заключении. Анализ поправок 2015 года, содержащийся в промежуточном заключении, остается в силе при соблюдении следующих новых аспектов в свете информации, полученной в ходе визита в РФ и из постановления Конституционного Суда от 19 апреля 2016 года по делу Анчугов и Гладков.

40. Поправки 2015 года в Конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» уполномочили Суд признавать решения международных судов, в частности Европейского Суда по правам человека, «нереализуемыми». В единственном деле, которое до настоящего момента рассматривалось, правительственный агент направил запрос в Суд о международном решении в целом, затребовав выявить все возможные способы исполнения и оценить соответствие Конституции.

CDL-AD(2016)016

41. Венецианская комиссия считает, что Конституционный Суд не должен затрагивать вопрос определения способов исполнения решения международного суда. Выбор наилучшего способа приведения в исполнение решения международного суда, как правило, - политический/административный вопрос, а не конституционный, и это, в первую очередь, ответственность правительства. Если бы задачей Конституционного Суда будет вопрос правоприменения в целом, он рискует стать политическим арбитром всех споров вокруг международного решения. Конституционный Суд можно запросить (только) оценить, поднимает ли конкретная форма или модальность (мера) исполнения вопрос о конституционности (это должны быть скорее исключительные случаи). В то время как вывод Конституционного Суда о том, что международное решение в целом нереализуемо весьма проблематичен, вывод Конституционного Суда, что данная модальность исполнения, предложенная правительственным агентом (или иного государственного органа) является неконституционной, не вызывает вопросов, поскольку вопрос исполнения затем переходит к другим государственным институтам (правительство, парламент), которые несут ответственность по международному праву за исполнение решения суда.

42. Как следствие, по мнению Комиссии, важно, что пересмотренный Федеральный закон о Конституционном Суде предусматривает, что если Конституционный Суд находит данную модальность исполнения несовместимой с Конституцией, вопрос должен быть возвращен исполнительной власти и другим государственным институтам для дальнейших действий. Положение о том, что никакие меры исполнения не могут применяться, если Конституционный Суд считает, что решение суда не подлежит исполнению, прямо противоречит международным обязательствам России по Венской Конвенцией о праве международных договоров и статье 46 ЕКПЧ и должно быть исключено.

43. Если допускается, что вопрос о соответствии Конституции меры исполнения общего характера обжалуется в Конституционном Суде, то же самое нельзя сказать об индивидуальных мерах, особенно в случае указания выплатить справедливую компенсацию.

44. Возможность Конституционного Суда рассматривать дела, переданные ему в соответствии с этой процедурой, без проведения слушания как таковая не ставит под угрозу право первоначального заявителя представить материалы. Тем не менее Венецианская комиссия рекомендует включить соответствующие нормы в правила процедуры Конституционного Суда, чтобы обеспечить участие первоначальных заявителей в устных слушаниях, если такие проводятся, или право предоставлять письменные материалы, если не проводятся устные слушания.

45. Для того, чтобы поправки 2015 года были совместимы с международными стандартами, Венецианская комиссия рекомендует внести следующие изменения в новую редакцию Федерального закона о Конституционном Суде:

- a. обеспечить возможность правительственного агента (или другого государственного органа) обратиться за решением Конституционного Суда только о соответствии Российской Конституции конкретной модальности исполнения, которую российские власти намерены предпринять, если у них есть сомнения, что при исполнении определенной модальности могут возникнуть вопросы конституционности; конкретно указанная в решениях ЕСПЧ модальность не может быть подвергнута такой процедуре;
- b. обеспечить, что отдельные меры, особенно указания о выплате справедливой компенсации, не могут быть обжалованы в Конституционном Суде;
- c. исключить новые статьи 104⁴, пункт 2 и 106, часть 2 из Федерального закона о Конституционном Суде;

- d. обеспечить, что если Конституционный Суд признает, что данная модальность исполнения не соответствует Конституции, вопрос направляется в органы исполнительной власти и другие государственные институты для дальнейших действий по поиску альтернативных способов исполнения международных решений, не исключая любой возможный вариант для этого.

46. Венецианская комиссия остается в распоряжении российских властей для дальнейшей помощи, которая может потребоваться по данному вопросу.