

О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"

Определение · № 2867-О-Р · от 24.12.2020 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 24 декабря 2020 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева, руководствуясь частью первой статьи 21, статьями 70 и 83 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" ,

рассмотрел в заседании вопрос о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" .

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав отзывы, поступившие от сторон дела, по которому вынесено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П , - Государственной Думы, Совета Федерации, Президента Российской Федерации, мнения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации и Министерства иностранных дел Российской Федерации, а также представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Постановлением от 27 марта 2012 года № 8-П , поводом к принятию которого стала жалоба гражданина И.Д.Ушакова, Конституционный Суд Российской Федерации признал пункт 1 статьи 23 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" в части, допускающей временное применение до вступления в силу международного договора (или части международного договора) Российской Федерации, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающего при этом иные правила, чем предусмотренные законом, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащееся в нем положение - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативного правового регулирования - не предполагает возможности применения такого международного договора (или части международного договора) в Российской Федерации без его официального опубликования (пункт 1 резолютивной части).

Правительство Российской Федерации ходатайствует о разъяснении названного Постановления, поскольку считает, что при его интерпретации в правоприменительной практике, в том числе международных и иностранных органов, возникла неопределенность в понимании пункта 1 его резолютивной части, а потому необоснованно - вопреки статьям 3, 4, 5, 10, 15 (части 2 и 4), 17, 18, 46

(части 1 и 2), 47 (часть 1), 79 и 118 Конституции Российской Федерации - может допускаться временное применение положений международного договора Российской Федерации, предусматривающих обязательную компетенцию международного арбитража по разрешению споров между государством и иностранными инвесторами, возникших в связи с осуществлением ими инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации, хотя федеральным законодателем, к исключительной прерогативе которого относятся вопросы о наделении судов полномочиями по разрешению споров и об изменении их компетенции, не принят федеральный закон, санкционирующий передачу данных суверенных прав международному арбитражу. По мнению Правительства Российской Федерации, принимая решение о подписании соответствующих международных договоров Российской Федерации, предусматривающих их временное применение до вступления в силу, оно непосредственно не вправе делегировать разрешение споров иностранных инвесторов, возникающих в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации, международному арбитражу, так как не обладает полномочиями по изменению компетенции российских судов и может изменить предусмотренные национальным правовым регулированием правила только тогда, когда их установление входит в его собственную компетенцию (общеправовой принцип невозможности для субъекта передать больше полномочий, чем у него имеется).

Исходя из этого, Правительство Российской Федерации просит разъяснить названное Постановление, а именно ответить, допускает или нет пункт 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" с учетом его конституционно-правового смысла, выявленного Конституционным Судом Российской Федерации, и во взаимосвязи с пунктом 2 той же статьи и статьей 10 Федерального закона от 9 июля 1999 года № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" временное применение таких положений международных договоров Российской Федерации, которыми предусмотрена передача споров между Российской Федерацией и иностранными инвесторами на рассмотрение международного арбитража и тем самым исключение данных споров из юрисдикции российских судов.

2. Согласно статье 83 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" постановление, заключение Конституционного Суда Российской Федерации могут быть официально разъяснены только самим Конституционным Судом Российской Федерации по ходатайству стороны дела, по которому вынесено постановление, а также по ходатайству Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, других органов и лиц, которым направлено постановление или заключение. По смыслу приведенного законоположения разъяснение Конституционным Судом Российской Федерации вынесенного им постановления или заключения дается только в рамках предмета данного решения и лишь по тем требующим дополнительного истолкования вопросам, которые были предметом рассмотрения в заседании Конституционного Суда Российской Федерации и нашли отражение в принятом им решении.

Сформулированное в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П конституционно-правовое истолкование пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" касается непрямого конституционного условия временного применения международных договоров Российской Федерации и констатирует невозможность временного применения до вступления в силу международного договора (его части), затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающего при этом иные правила, чем предусмотренные законом, без его официального опубликования. Поскольку такая конституционно-правовая оценка не касалась конкретного содержания какого-либо временно применяемого международного договора в контексте признания в целом допустимости временного применения Российской Федерацией международных договоров, то сделанный в названном Постановлении итоговый вывод может быть воспринят как указание на универсальное и притом

единственное условие, при несоблюдении которого применение международного договора невозможно, и потому способен повлечь неопределенность в понимании, требующую дополнительного истолкования. С учетом изложенного Конституционный Суд Российской Федерации полагает нужным удовлетворить ходатайство о разъяснении названного Постановления в обозначенном Правительством Российской Федерации аспекте.

3. Опираясь на Конституцию Российской Федерации и ранее выраженные им правовые позиции, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 марта 2012 года № 8-П пришел к следующему.

Вводя в российскую правовую систему международные договоры и определяя в статье 15 (часть 4) основанный на принципе добросовестного выполнения международных обязательств (*pacta sunt servanda*) единый подход, которым необходимо руководствоваться, применяя правила международного договора Российской Федерации в случае их расхождения с правилами, предусмотренными законом, Конституция Российской Федерации не устанавливает порядка и условий заключения, выполнения и прекращения международных договоров. Эти вопросы возложены на федерального законодателя (статья 71, пункт "к"; статья 72, пункт "о" части 1; статья 76, части 1 и 2), который обладает значительной дискрецией при осуществлении правового регулирования в данной сфере и вместе с тем обязан следовать требованиям Конституции Российской Федерации, вытекающим, в частности, из ее положений, содержащих прямые упоминания о международных договорах. Федеральный законодатель связан также международными обязательствами, принятыми на себя Российской Федерацией, в том числе вытекающими из Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года. Законодательное регулирование института международных договоров Российской Федерации должно основываться на получивших конституционное и международное признание и подтверждение универсальных принципах, вытекающих из присущего каждой личности человеческого достоинства, - принципе всеобщего уважения прав человека и основных свобод и принципе правовой определенности, а также обеспечивать согласованный учет требований Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Из положений Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" видно, что органы государственной власти или уполномоченные организации в соответствии с предоставленной компетенцией вправе по своему усмотрению решать вопросы, связанные с заключением, в том числе вступлением в силу, международных договоров Российской Федерации, и что Российская Федерация не вправе уклоняться от добросовестного выполнения вступивших в силу международных договоров, участником которых она является. Такое регулирование основано на том, что Российская Федерация, обладая государственным суверенитетом (преамбула; статья 3, часть 1; статья 4, часть 1, Конституции Российской Федерации), выступает самостоятельным и равноправным участником межгосударственного общения и одновременно, объявляя себя демократическим правовым государством (статья 1, часть 1, Конституции Российской Федерации), должна следовать добровольно принятым на себя в рамках международных соглашений обязательствам, что подтверждается положениями Венской конвенции о праве международных договоров.

Требование официального опубликования вступивших в силу международных договоров Российской Федерации имеет принципиальное конституционно-правовое значение, поскольку, будучи составной частью ее правовой системы, они оказывают прямое воздействие на правовое регулирование в Российской Федерации, включая содержание прав и свобод человека и гражданина, ценностное значение которых определяется предписаниями статей 2, 17 и 18 Конституции Российской Федерации.

Пункт 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" о том,

что международный договор или часть договора до его вступления в силу могут применяться Российской Федерацией временно, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договоренность со сторонами, подписавшими договор, по существу, воспроизводит предписание пункта 1 статьи 25 Венской конвенции о праве международных договоров. Российская Федерация вправе согласиться на временное применение международного договора в полном объеме или частично, оговорить предельный срок его временного применения, а также обусловить временное применение договора или части договора до его вступления в силу соответствием Конституции Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

3.1. Возможность временного применения международного договора обусловлена выполнением требований, которые установлены Конституцией Российской Федерации к порядку его имплементации в российскую правовую систему и с неукоснительным соблюдением которых связано приобретение положениями международного договора обязательной силы для Российской Федерации. Отталкиваясь от этого, Конституционный Суд Российской Федерации в названном Постановлении акцентировал особое внимание на необходимости учитывать - и в контексте межгосударственного применения международных договоров, и в русле их внутригосударственного применения - характер и значение процедур, которые по каким-либо причинам не были выполнены уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации в отношении международного договора.

Созвучный этому подход выражен в Шестом докладе специального докладчика Комиссии международного права ООН о временном применении международных договоров. В докладе предложено руководствоваться следующим правилом: государство не может ссылаться на тот факт, что его согласие с временным применением договора или части договора было выражено в нарушение положения его внутреннего права, касающегося компетенции соглашаться с временным применением договоров, как на основание недействительности его согласия, если только это нарушение не было явным и не касалось нормы внутреннего права особо важного значения. По сути, речь идет о распространении на данный случай правила статьи 46 Венской конвенции о праве международных договоров, в силу которого государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только это нарушение не было явным (т.е. объективно очевидным для любого государства, действующего в данном вопросе добросовестно и в соответствии с обычной практикой) и не касалось нормы внутреннего права особо важного значения. Обязательства, вытекающие из временного (до ратификации и вступления в силу) применения международного договора, не идентичны обязательствам, установленным самим договором, поскольку предполагают завершение в дальнейшем на внутригосударственном уровне всех необходимых в соответствии с национальным конституционным регулированием действий, обеспечивающих вступление в силу положений международного договора, итоговым выражением которых является, как правило, ратификация. Следовательно, временное применение международного договора само по себе не предполагает безоговорочного применения всех его положений. Принимая во внимание, что в международном праве к настоящему моменту в отношении временного применения международных договоров не сформировались общепризнанные нормы, существенное значение при разрешении вопроса о таком применении имеет национальное регулирование.

3.2. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П, в силу пункта 1 статьи 46 Венской конвенции о праве международных договоров государство вправе блокировать действие в отношении него отдельных положений международного договора, ссылаясь на то обстоятельство, что согласие на обязательность для него данного договора

было выражено им в нарушение положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, если это нарушение было явным и касалось нормы внутреннего права особо важного значения. В Российской Федерации к числу таких норм в первую очередь относятся положения глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, изменение которых не допускается посредством конституционных поправок, а может быть осуществлено, как установлено ее статьей 135, исключительно путем принятия новой Конституции Российской Федерации.

Россия, по смыслу статей 15 (части 1 и 4), 79 и 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации, не вправе заключать международные договоры, не соответствующие Конституции Российской Федерации, а правила международного договора, если они нарушают конституционные положения (имеющие, несомненно, особо важное значение), не могут и не должны применяться в ее правовой системе, основанной на верховенстве Конституции Российской Федерации. Поэтому обязанностью органов государственной власти при имплементации международных договоров, предполагающей соотнесение законодательства Российской Федерации с ее обязательствами по международным договорам, являются признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, как они определены Конституцией Российской Федерации, и недопущение нарушений основ конституционного строя. Иное противоречило бы конституционным принципам народовластия и суверенитета, а также статье 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П).

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере распространяются не только на содержание международных договоров, но и на соблюдение предписаний Конституции Российской Федерации о порядке и условиях выражения Российской Федерацией согласия на обязательность для нее международных договоров, их отдельных положений и об имплементации международных договоров в российскую правовую систему. Это, помимо прочего, прямо следует из пункта 4.2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П , в соответствии с которым любые решения, связанные с заключением и выполнением международных договоров, если они влекут изменение ранее установленных законодателем условий реализации прав и свобод, должны - в силу статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18, 19 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации - приниматься с соблюдением принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, что предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

4. Согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Тем самым закрепляется правоприменительный приоритет норм международного договора перед нормами федерального закона. Исходя из этого положения Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2), 4 (часть 2) и 10 включение международных договоров в российскую правовую систему для регулирования отношений, образующих предметы ведения федерального законодателя, в том числе касающихся прав и свобод человека и гражданина, и тем самым замещение в соответствующей части внутригосударственного законодательного регулирования требуют, чтобы решение о таком включении принималось с участием парламента Российской Федерации - Федерального Собрания. В противном случае, вопреки высшей юридической силе Конституции Российской Федерации, ее прямому действию и применению на всей территории страны, нарушались бы принципы разделения властей и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, положенные в основу конституционного строя Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации предписывает, что согласие федерального парламента на

включение международного договора в российскую правовую систему, влекущее придание ему правоприменительного приоритета перед федеральными законами, должно оформляться в форме федерального закона о ратификации международного договора, а Совет Федерации обязан рассмотреть такой федеральный закон, равно как и федеральный закон о денонсации международного договора (статья 71, пункт "к"; статья 76, часть 1; статья 105; статья 106, пункт "г").

Конкретизируя Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации" определяет перечень договоров, подлежащих ратификации. Согласно его статье 15 ратификации подлежат договоры: исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом; предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении Государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации; равным образом подлежат ратификации международные договоры Российской Федерации, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Такое правовое регулирование согласуется с конституционной и законодательной практикой многих государств (Греция, Испания, Италия, Польша, Португалия, Франция, Хорватия, Чехия и др.), также определивших в своих конституциях или национальном законодательстве сопоставимые перечни международных договоров, подлежащих одобрению (ратификации) национальными парламентами, а потому и порядок временного применения международного договора может отличаться в зависимости от соответствующих положений конституции, национального законодательства и сложившейся на их основе правоприменительной практики.

Порядок ратификации, урегулированный Федеральным законом "О международных договорах Российской Федерации", предусматривает, что международные договоры, решения о подписании которых были приняты Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, вносятся ими по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации на ратификацию в Государственную Думу (статья 16); Государственная Дума рассматривает предложения о ратификации и после предварительного обсуждения в комитетах и комиссиях принимает соответствующее решение; принятые Государственной Думой федеральные законы о ратификации международных договоров подлежат в соответствии с Конституцией Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации и в случае принятия им положительного решения направляются Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования (статья 17); на основании федерального закона о ратификации международного договора Президентом Российской Федерации подписывается ратификационная грамота, скрепляемая его печатью и подписью министра иностранных дел Российской Федерации (статья 18); обмен ратификационными грамотами и сдача грамот о ратификации международных договоров Российской Федерации на хранение депозитариям производятся, если не имеется иной договоренности, Министерством иностранных дел Российской Федерации либо по его поручению дипломатическим представительством Российской Федерации в иностранном государстве или

представительством Российской Федерации при международной организации (статья 19). После завершения процедуры ратификации международные договоры (в том числе те из них, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина) вступают в силу для Российской Федерации в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами (пункт 1 статьи 24 данного Федерального закона и пункт 1 статьи 24 Венской конвенции о праве международных договоров), и подлежат официальному опубликованию. Приведенным положениям - и на это обращено специальное внимание в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П - корреспондирует пункт 2 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации". Согласно этой норме, решения о временном применении Российской Федерацией международного договора или его части принимаются органом, принявшим решение о подписании международного договора, в порядке, установленном статьей 11 данного Федерального закона; если международный договор, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации подлежит в соответствии с данным Федеральным законом принятию в форме федерального закона, предусматривает временное применение договора или его части либо договоренность об этом достигнута со сторонами каким-либо иным образом, то он представляется в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения; по решению, принятому в форме федерального закона, в порядке, установленном статьей 17 данного Федерального закона для ратификации международных договоров, срок временного применения может быть продлен.

Таким образом, федеральным законодателем введены особые правила временного применения международного договора, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации подлежит принятию в форме федерального закона. Их нельзя воспринимать как устанавливающие исключительно процедурные ограничения временного применения международного договора, такие как его срочность или необходимость опубликования. Поэтому конституционно-правовое истолкование пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", выявленное Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 марта 2012 года № 8-П, не должно интерпретироваться как допускающее временное применение по решению Правительства Российской Федерации любых положений официально опубликованного международного договора.

В соответствии со сложившейся международной практикой временное применение международного договора может осуществляться государством, давшим согласие на такое применение, как в целом, так и в части отдельных положений договора. Это обусловлено в том числе тем, что придание обязательности отдельным его положениям в силу внутригосударственного регулирования возможно только после выполнения предусмотренных конституцией и законодательством внутригосударственных процедур, в частности ратификации договора национальным парламентом. Как следствие, достаточно распространена практика включения в положения международного договора о его временном применении формулировки о том, что подписавшая договор сторона соглашается на его временное применение в той степени, в какой такое применение не противоречит конституции и национальному законодательству (например, пункт 1 статьи 45 подписанного в городе Лиссабоне 17 декабря 1994 года Договора к Энергетической хартии; Российская Федерация уведомила участников этого Договора, что намерена не стать его участником, - распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 года № 1055-р; статья 17 подписанного в городе Москве 14 июня 2009 года Соглашения о Коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности).

Подписываемые от имени Российской Федерации международные договоры нередко одновременно затрагивают вопросы, которые в качестве предмета регулирования относятся к полномочиям как исполнительной, так и законодательной власти. Применительно к полномочиям законодательной

власти речь может идти как о тех отношениях, которые подлежат законодательному регулированию, но могут быть урегулированы другими органами, так и о тех отношениях, которые вследствие прямого указания Конституции Российской Федерации, имеющего принципиальное для основ конституционного строя значение и (или) выступающего в качестве принципа, относящегося к гарантиям конституционных прав и свобод, регулируются только законом. В последнем случае речь идет об исключительных полномочиях федерального парламента, которым прямым указанием Конституции Российской Федерации на закон как единственную форму решения соответствующего вопроса придана особая значимость. При этом отнесение к данному регулированию само по себе не препятствует возможности предусмотреть в международном договоре положения, затрагивающие сферу действия соответствующих конституционных предписаний, но во всяком случае предполагает допустимость применения таких положений международных договоров только после их ратификации.

Тем самым подписание от имени Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации международного договора, подлежащего ратификации и предусматривающего его временное применение, с очевидностью не может означать согласия Правительства Российской Федерации на распространение положения о временном применении международного договора на его нормы, затрагивающие исключительные полномочия федерального парламента. Иное означало бы, что вразрез с предписаниями статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2), 4 (часть 2), 10 и 15 Конституции Российской Федерации, составляющими основы конституционного строя, Правительство Российской Федерации без согласия Федерального Собрания могло бы в нарушение принципа разделения властей изменять осуществленное посредством федерального закона правовое регулирование отношений, которые ни при каких обстоятельствах не могут - вопреки конституционным нормам, определяющим исходные параметры конституционного правопорядка и имеющим особое значение для гарантирования прав и свобод человека и гражданина, - выводиться из сферы регулирования непосредственно федерального закона.

5. В развитие положений Конституции Российской Федерации об осуществлении исполнительной власти Правительством Российской Федерации (статья 110, часть 1) и о его полномочиях (статья 114), при реализации которых Правительство Российской Федерации связано конституционным принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10), не допускающим подмены исполнительной властью иных ветвей власти, Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", в частности, устанавливает, что оно разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного инвестиционного сотрудничества (пункт 6 статьи 18). Правительство Российской Федерации заключает в пределах своих полномочий международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств (пункт 3 статьи 25 данного Федерального конституционного закона).

Детализируя эти нормы, Федеральный закон "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" , регулирующий отношения, связанные с государственным гарантированием прав иностранных инвесторов при осуществлении ими инвестиций на территории Российской Федерации, устанавливает, что Правительство Российской Федерации осуществляет контроль за подготовкой и заключением международных договоров Российской Федерации о поощрении и взаимной защите инвестиций (абзац десятый статьи 23). В дополнение к этому он предусматривает гарантию надлежащего разрешения спора, возникшего в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации иностранным инвестором, состоящую в том, что такой спор разрешается в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами в суде или арбитражном суде либо в международном арбитраже (третейском суде) (статья 10).

Таким образом, Правительство Российской Федерации вправе принимать решение о подписании от имени Российской Федерации международных договоров о поощрении и взаимной защите инвестиций, которые могут согласно сложившейся международной практике включать и условие о рассмотрении споров, возникающих в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации между иностранным инвестором и Российской Федерацией, в международном арбитраже (третейском суде). Вместе с тем это не отменяет необходимости соблюдения конституционного принципа разделения властей и тех вытекающих из него и конкретизирующих его конституционных положений, которые императивно предписывают регулировать соответствующие отношения исключительно посредством федерального закона (в том числе закона, которым ратифицируется международный договор).

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому государственную, в том числе судебную, защиту его прав и свобод (статья 45, часть 1; статья 46, часть 1); правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом; судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства; судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом; судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации (статья 118); право на судебную защиту является непосредственно действующим, оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1; статья 18).

Ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, вытекающими из статей 10, 11 (часть 1), 18, 118, 120 (часть 1), 125, 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Требование беспрепятственного доступа к правосудию, вытекающее из конституционных положений, признается в качестве фундаментального и международным сообществом: согласно Международному пакту о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 14) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 1 статьи 6) каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым, беспристрастным и компетентным судом, созданным на основании закона, при соблюдении принципа равенства всех перед судом. Именно судебная власть, предназначенная к тому по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер. Этим обусловлена необходимость гарантий объективности и непредвзятости судебной защиты, что является важнейшей целью государства при построении механизма судебной власти и при определении надлежащего суда (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П, от 17 марта 2009 года № 5-П, от 9 ноября 2018 года № 39-П и др.). Российская Федерация обязана обеспечивать посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, эффективную защиту конституционных прав и свобод, реализуемых на ее территории как российскими, так и иностранными лицами (статьи 2 и 45; статья 46, части 1 и 2; статья 47, часть 1; статья 62, часть 3, Конституции Российской Федерации). Законодательное закрепление критериев, которые в нормативной форме (в виде общих правил) предопределяют, в каком суде и в какой процедуре подлежит рассмотрению конкретное дело, позволяет суду, сторонам, другим участникам процесса, иным заинтересованным лицам избежать правовой неопределенности в данном вопросе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации

от 16 марта 1998 года № 9-П, от 20 февраля 2006 года № 1-П, от 17 января 2008 года № 1-П и др.). Это, в свою очередь, подразумевает - в силу Конституции Российской Федерации (статья 10; статья 71, пункты "г", "о"; статья 76, часть 1; статья 120, часть 1; статья 126; статья 128, часть 3) - сосредоточение регулирования порядка, в котором осуществляется право на судебную защиту (включая право обжаловать в суд решения, действия и бездействие органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц), а суды наделяются полномочиями по рассмотрению правовых споров, в исключительной компетенции федерального законодателя. Право государства осуществлять судебную юрисдикцию на своей территории в отношении возникающих на ней правовых споров и вытекающая отсюда законодательная прерогатива допускать разрешение такого рода споров в зарубежных и международных юрисдикциях - неотъемлемые составляющие государственного суверенитета, который служит конституционной основой для международного сотрудничества и заключения международных договоров. Наличие государственного суверенитета, предполагающего - по смыслу статей 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации - верховенство и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П). Не случайно конституционный законодатель предусмотрел возможность участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях и передачи им части своих полномочий в соответствии с международными договорами только при условии, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам ее конституционного строя (статья 79 Конституции Российской Федерации).

Следствием требования статьи 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации об определении компетенции судов исключительно законом является недопустимость делегирования федеральным законодателем соответствующих полномочий иным субъектам правотворчества, в том числе Правительству Российской Федерации. При этом Конституция Российской Федерации предусматривает и иную модель сочетания регулятивных полномочий при указании на закон как форму правового регулирования. Так, иное значение имеет понятие "законно установленные налоги и сборы" (статья 57 Конституции Российской Федерации). Раскрывая его конституционный смысл, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 ноября 1997 года № 16-П указал, что Правительство Российской Федерации, призванное обеспечивать проведение в Российской Федерации единой финансовой и налоговой политики, вправе на основании федерального закона устанавливать порядок взимания налоговых платежей и конкретизировать установленные законодателем нормативные положения, определяющие существенные элементы налогового обязательства. Данная правовая позиция применительно к участию Правительства Российской Федерации в установлении таможенных платежей была подтверждена в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 года № 193-О и от 15 декабря 2000 года № 294-О. Выраженные в указанных решениях Конституционного Суда Российской Федерации правовые позиции хотя и не были приведены в Постановлении от 27 марта 2012 года № 8-П, но приняты во внимание Конституционным Судом Российской Федерации при его вынесении, имея в виду, что дело И.Д.Ушакова, в связи с жалобой которого принято данное Постановление, касалось вопроса о временном применении Соглашения между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18 июня 2010 года о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, которым устанавливались более высокие ставки таможенных платежей. Относительно же каких-либо исключений в решении вопроса о подведомственности и подсудности дел судам только законом

Конституционный Суд Российской Федерации никогда правовых позиций не высказывал. Тем самым предписание статьи 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации об определении компетентного для рассмотрения любой категории дел суда именно законом - будучи специальной нормой, в которой закреплена необходимость исключительно законодательного решения вопроса о подведомственности и подсудности дел судам, а равно являясь одним из важнейших в российской правовой системе принципов, непосредственно затрагивающих функционирование судебной власти и защиту прав человека, - как само по себе, так и во взаимосвязи со статьями 3, 4, 10, 11, 71 (пункты "г", "о"), 79, 94 и 106 Конституции Российской Федерации не предполагает временного применения положений международных договоров Российской Федерации, определяющих (изменяющих) подсудность тех или иных споров, без принятия федерального закона об их ратификации. Следовательно, положение подписанного от имени Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации международного договора Российской Федерации, предусматривающее рассмотрение споров между Российской Федерацией и иностранными инвесторами в международном арбитраже (третейском суде), может стать обязательным для Российской Федерации только после ратификации данного международного договора федеральным парламентом.

Подобный подход не вступает в противоречие со статьей 18 Венской конвенции о праве международных договоров - предписывающей любому государству, подписавшему договор под условием его ратификации, воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, до тех пор пока это государство официально не выразит своего намерения не быть его участником, - поскольку сохранение вплоть до ратификации сложившейся системы правового регулирования и правоприменения в соответствующих отношениях само по себе не может расцениваться в качестве таких действий. Сохранение прежней подсудности тех или иных споров, установленной законом, до ратификации международного договора не может рассматриваться как упречное с конституционно-правовой или международно-правовой точки зрения. Этим оно существенно отличается от конституционно-правовых обстоятельств, в которых Конституционный Суд Российской Федерации ссылаясь на указанное положение Венской конвенции о праве международных договоров в Определении от 19 ноября 2009 года № 1344-О-Р применительно к подписанному, но не ратифицированному Российской Федерацией Протоколу № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод: недопустимость восстановления назначения и применения наказания в виде смертной казни была признана Конституционным Судом Российской Федерации с учетом сложившегося к тому моменту в Российской Федерации конституционно-правового режима, сформировавшего устойчивые гарантии права не быть подвергнутым смертной казни.

Не меняет конституционно-правовую оценку недопустимости временного применения положений международного договора Российской Федерации, предусматривающих обязательную компетенцию международного инвестиционного арбитража, и то обстоятельство, что одной из сторон соответствующих споров является государство. Право на законный суд, как и иные конституционные права и свободы, может осуществляться в Российской Федерации только во взаимосвязи с принципом равенства перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации). В контексте данного принципа вопрос об установлении особых правил рассмотрения дел с участием иностранных инвесторов, относясь к сфере поиска баланса между соблюдением формального юридического равенства и целями экономического развития страны, должен разрешаться исключительно федеральным законодателем и применительно к условиям международных договоров Российской Федерации подтверждаться их ратификацией Федеральным Собранием.

При этом международный инвестиционный арбитраж следует отличать от международного коммерческого арбитража, основанного на автономии воли сторон. Предметом рассмотрения в рамках инвестиционного арбитража становятся суверенные действия (бездействие) государства,

которые совершаются от его имени всеми - законодательными, исполнительными, судебными - органами власти и которые в отсутствие положения о таком арбитраже в международном договоре рассматривались бы в судах соответствующего государства.

Специфические черты такого арбитража нашли отражение в международной практике. Например, Суд Европейского союза указывает на отличие инвестиционного арбитража от коммерческого, основанного на соглашении сторон, и на изъятие международным договором соответствующих споров из юрисдикции государственных судов для рассмотрения их инвестиционным арбитражем (заключение Суда Европейского союза от 16 мая 2017 года № 2/15 и решение Большой палаты Суда Европейского союза от 6 марта 2018 года по делу № C-284/16 "Словакия против "Акмеа БВ" (Slovak Republic v. Achmea BV). В Докладе Европейского союза и его государств-членов для Рабочей группы III Комиссии ООН по праву международной торговли от 18 января 2019 года отмечается наличие у инвестиционного арбитража черт, сходных с процедурой конституционного или административного судебного контроля. В силу этого наделение международного инвестиционного арбитража полномочиями по разрешению споров и, как следствие, изменение (исключение) компетенции государственных судов не могут быть осуществлены без принятия федеральным парламентом закона о ратификации соответствующего международного договора.

Таким образом, конституционно-правовой смысл пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", как он выявлен Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 марта 2012 года № 8-П, в действующей системе правового регулирования Российской Федерации, в том числе во взаимосвязи с пунктом 2 той же статьи и статьей 10 Федерального закона "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации", не допускает временного применения положений международного договора Российской Федерации, которые предусматривают обязательную компетенцию международного арбитража по разрешению споров между государством и иностранными инвесторами, возникших в связи с осуществлением ими инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации, даже если данный международный договор был официально опубликован, без принятия федерального закона о его ратификации и не предполагает, что согласие Правительства Российской Федерации на временное применение международного договора Российской Федерации, оговоренное при его подписании, распространяется на положения данного международного договора, предусматривающие передачу споров между Российской Федерацией и иностранными инвесторами на рассмотрение международного арбитража.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью шестой статьи 71, частями первой и второй статьи 72, статьей 78, частью первой статьи 79 и статьей 83 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Конституционно-правовой смысл пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 марта 2012 года № 8-П, в действующей системе правового регулирования Российской Федерации:

не допускает временного применения положений международного договора Российской Федерации, которые предусматривают разрешение международным арбитражем споров между Российской Федерацией и иностранными инвесторами, возникших в связи с осуществлением ими инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации, даже если данный международный договор был официально опубликован, без принятия федерального закона о его ратификации;

не предполагает, что согласие Правительства Российской Федерации на временное применение

международного договора Российской Федерации, оговоренное при его подписании, распространяется на положения данного международного договора, предусматривающие передачу споров между Российской Федерацией и иностранными инвесторами на рассмотрение международного арбитража.

2. Настоящее Определение, как содержащее официальное разъяснение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П, с момента официального опубликования становится неотъемлемой частью разъясняемого Постановления и подлежит применению в нормативном единстве с ним.

3. Настоящее Определение окончательно и обжалованию не подлежит.

4. Настоящее Определение подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
№ 2867-О-Р