



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23
Федерального закона «О международных договорах Российской
Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д.Ушакова

город Санкт-Петербург

27 марта 2012 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря,
Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева,
М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой,
С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой,
В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Государственной Думы – кандидата
юридических наук Д.Ф.Вяткина и представителя Совета Федерации –
доктора юридических наук А.С.Саломаткина,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской
Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,
частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального
конституционного закона «О Конституционном Суде Российской
Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина И.Д.Ушакова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства иностранных дел Российской Федерации – Д.А.Лобача, от Министерства юстиции Российской Федерации – Е.А.Борисенко, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно; для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты (пункт 3 статьи 5); 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 (пункт 1 статьи 23); вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию по

представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации в «Собрании законодательства Российской Федерации»; вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) официально опубликовываются по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации также в «Бюллетене международных договоров»; международные договоры Российской Федерации межведомственного характера опубликовываются по решению федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов (статья 30).

1.1. Оспаривающий конституционность приведенных нормативных положений заявитель по настоящему делу – гражданин И.Д.Ушаков, возвращаясь в Российскую Федерацию из Китайской Народной Республики, 10 июля 2010 года пересек таможенную границу, имея при себе подлежащие таможенному оформлению товары для личного пользования, которые были выпущены на таможенную территорию Российской Федерации после таможенного оформления, произведенного в соответствии с требованиями Таможенного кодекса Российской Федерации и Положения о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2003 года № 718), и уплаты таможенных платежей в сумме 1529 руб. 78 коп.

Впоследствии, в ходе проведенной таможенным органом в отношении И.Д.Ушакова проверки правильности исчисления таможенных платежей, выяснилось, что таможенные платежи должны были исчисляться, согласно вступившему в силу с 6 июля 2010 года Договору о Таможенном кодексе таможенного союза, заключенному 27 ноября 2009 года, на основании Таможенного кодекса таможенного союза и по правилам временно применяемого с 1 июля 2010 года в соответствии с Договором между

Российской Федерацией и Республикой Казахстан от 28 мая 2010 года о применении международных договоров в рамках формирования таможенного союза (статья 8) 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.

Поданное таможенным органом исковое заявление о взыскании с И.Д.Ушакова недоимки и пени за просрочку ее уплаты в сумме 46 769 руб. 1 коп., выплатить которые в добровольном порядке он отказался, решением мирового судьи судебного участка № 39 Забайкальского района Забайкальского края от 5 мая 2011 года было удовлетворено. Забайкальский районный суд Забайкальского края определением от 1 сентября 2011 года оставил решение мирового судьи без изменения. Отвергая доводы ответчика, полагавшего, что Соглашение от 18 июня 2010 года не было официально опубликовано и, следовательно, не подлежало применению, суд апелляционной инстанции сослался на пункт 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и указал, что данный международный договор подлежал временному применению на территории Российской Федерации с 1 июля 2010 года.

1.2. В соответствии со статьями 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение законом конституционных прав и свобод проверяет конституционность оспариваемых законоположений только в той части, в какой они были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде; принимая решение по делу, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает как буквальный смысл этих

законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходит из их места в системе правовых норм.

Гражданин И.Д.Ушаков просит признать не соответствующими статьям 2, 15 (часть 3) и 29 (часть 4) Конституции Российской Федерации пункт 3 статьи 5, пункт 1 статьи 23 и статью 30 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», взаимосвязанные положения которых, по его мнению, допускают временное применение международных договоров Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, до их вступления в силу без официального опубликования для всеобщего сведения, что не позволяет заинтересованным лицам своевременно ознакомиться с ними, предвидеть последствия их применения, с тем чтобы соотнести свое поведение с содержащимися в них правилами.

Между тем, как следует из представленных заявителем документов, положения пункта 3 статьи 5 и статьи 30 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в отношении него не применялись, что, согласно пункту 2 части первой статьи 43 и статье 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», является основанием для прекращения производства по данной жалобе в этой части.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является пункт 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в той части, в какой на его основании разрешается вопрос, может ли в Российской Федерации временно применяться, до вступления в силу, международный договор (или часть международного договора) Российской Федерации, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающий при этом иные правила, чем

предусмотренные законом, – в том случае, если такой договор не опубликован официально.

В настоящем деле Конституционный Суд Российской Федерации не проверяет, соответствуют ли Конституции Российской Федерации положения Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», допускающие временное применение, до вступления в силу, международных договоров Российской Федерации, а также соответствуют ли Конституции Российской Федерации положения какого-либо временно применяемого международного договора Российской Федерации, в том числе 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.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита на основе равенства всех перед законом и судом – обязанностью государства, на которое возложена охрана достоинства личности (статья 1, часть 1; статья 2; статья 19, часть 1; статья 21, часть 1); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18).

Всеобщая декларация прав человека также исходит из того, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и их равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира, вследствие чего огромное значение для выполнения обязательства государств – членов ООН содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод имеет всеобщее понимание

характера этих прав и свобод (преамбула). Аналогичные положения закреплены в преамбулах Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, подтверждающих приверженность основным свободам, которые являются основой справедливости и всеобщего мира и соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается подлинно демократическим политическим режимом и всеобщим пониманием и соблюдением прав человека.

По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений международно-правовых актов, права и свободы человека и гражданина, без которых немислимо присущее человеческой личности достоинство, являются важнейшей ценностью подлинно демократического общества и обязывают Российскую Федерацию обеспечить их всеобщее и эффективное признание и осуществление согласно принятым ею на себя международным обязательствам и в соответствии с Конституцией Российской Федерации на основе имеющего универсальное значение в отношениях государства и индивида общепризнанного принципа правовой определенности, нашедшего отражение в Конституции Российской Федерации, в том числе в ее статье 15 (часть 3), согласно которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Наряду с этим Конституция Российской Федерации, принятая многонациональным народом Российской Федерации, сознающим себя частью мирового сообщества (преамбула), устанавливает, что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации в том числе согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (статья 17, часть 1), которые, равно как и

международные договоры Российской Федерации, являются составной частью ее правовой системы, причем если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (статья 15, часть 4).

Вводя в правовую систему Российской Федерации международные договоры Российской Федерации 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 непосредственно порядок и условия заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации, а возлагает решение этих вопросов 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 соответствующего правового регулирования и вместе с тем обязан следовать требованиям Конституции Российской Федерации, вытекающим, в частности, из содержащих прямые упоминания о международных договорах Российской Федерации статей 15 (часть 4), 46 (часть 3), 62, 63 (часть 2), 79, 86 (пункты «б», «в»), 106 (пункт «г») и 125 (пункт «г» части 2; часть 6). 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, которая констатирует все возрастающее значение договоров как источника международного права и как средства развития мирного сотрудничества между нациями, независимо от различий в их государственном и общественном строе, и ориентирует государства на то, что кодификация и прогрессивное развитие права договоров будут способствовать достижению указанных в Уставе целей

Организации Объединенных Наций, а именно поддержанию международного мира и безопасности, развитию дружественных отношений между народами и осуществлению их сотрудничества друг с другом (преамбула).

Соответственно, 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. Вместе с тем, поскольку конституционно закрепленное признание международных договоров, стороной которых является Российская Федерация, частью ее правовой системы, создавая предпосылки для непосредственного применения содержащихся в таких договорах правил на территории Российской Федерации, не меняет юридической природы и значения международных договоров в качестве источника международного права, посредством которого закрепляются права и обязанности государств – участников этих международных договоров как субъектов международного общения, вводимые федеральным законодателем нормы о международных договорах не могут влиять на права и обязанности Российской Федерации как стороны международного договора в отношениях с иными государствами-участниками и должны быть рассчитаны исключительно на внутригосударственное применение, т.е. ограничиваться установлением имеющих внутригосударственное значение условий заключения, выполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации.

Таким образом, основанная на принципе *pacta sunt servanda* конституционная обязанность Российской Федерации рассматривать заключенные ею международные договоры в качестве составной части

своей правовой системы (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации) применительно к международным договорам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающим при этом иные правила, чем предусмотренные законом, в силу статьи 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации с необходимостью предполагает их официальное опубликование для всеобщего сведения, – в противном случае стремление государства любой ценой соблюсти обязательства в отношениях с другими государствами может приводить к нарушению прав и свобод человека и гражданина.

Требование обнародования нормативного правового акта от имени государства компетентным органом публичной власти обусловлено общепризнанным принципом правовой определенности, на основе которого устанавливаются отношения государства и индивида, и означает всеобщее оповещение о том, что данный нормативный правовой акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании. Только в этом случае на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение. Неопределенность же относительно того, действует или не действует нормативный правовой акт, не может обеспечить единообразие в его соблюдении, исполнении и применении и, следовательно, порождает противоречивую правоприменительную практику, создает возможность злоупотреблений и произвола, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права.

3. Подтверждая свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств и выступая за неукоснительное соблюдение договорных и обычных международно-правовых норм, Российская Федерация, как это прямо заявлено в преамбуле Федерального закона «О

международных договорах Российской Федерации», исходит из того, что международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, а также признает, что им принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов государств в качестве существенного элемента стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства.

3.1. Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров определяет международные договоры Российской Федерации как международные соглашения, заключенные Российской Федерацией с иностранными государствами, с международными организациями либо с иными образованиями, обладающими правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемые международным правом, независимо от того, содержатся они в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от их конкретного наименования (подпункт «а» статьи 2).

Раскрывая нормативное содержание института международного договора Российской Федерации, Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» предусматривает, что международные договоры Российской Федерации заключаются, выполняются и прекращаются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого договора, Конституцией Российской Федерации, данным Федеральным законом (пункт 1 статьи 1); решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации или уполномоченными организациями в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской

Федерации, данным Федеральным законом, иными актами законодательства, и могут выражаться путем подписания договора, обмена документами, образующими договор, ратификации договора, утверждения договора, принятия договора, присоединения к договору, а также путем применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны (статья 6); международные договоры вступают в силу для Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами (пункт 1 статьи 24); международные договоры Российской Федерации подлежат добросовестному выполнению в соответствии с условиями самих международных договоров, нормами международного права, Конституцией Российской Федерации, данным Федеральным законом, иными актами законодательства Российской Федерации (пункт 1 статьи 31).

Из приведенных законоположений следует, что органы государственной власти Российской Федерации или уполномоченные организации в соответствии с предоставленной компетенцией вправе по своему усмотрению решать вопросы, связанные с заключением, в том числе с 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 законодательное регулирование основано на том, что Российская Федерация, обладая государственным суверенитетом (преамбула; статья 3, часть 1; статья 4, часть 1, Конституции Российской Федерации), является 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, в силу

которых каждое государство обладает правоспособностью заключать договоры, обязательность которых для него невозможна без выражения соответствующего согласия (статьи 6 и 11); каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (статья 26), при этом участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (статья 27).

3.2. В соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» международный договор подлежит выполнению Российской Федерацией с момента вступления его в силу для Российской Федерации (пункт 3 статьи 31), что применительно к международным договорам, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина, требует их ратификации в установленном порядке (подпункт «б» пункта 1 статьи 15).

Порядок ратификации международных договоров Российской Федерации, урегулированный названным Федеральным законом, 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).

3.3. После завершения процедуры ратификации международные договоры Российской Федерации, 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 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» и пункт 1 статьи 24 Венской конвенции о праве международных договоров), и подлежат официальному опубликованию.

Согласно статье 30 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации в «Собрании законодательства Российской Федерации» (пункт 1); вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) официально опубликовываются по представлению Министерства иностранных дел Российской Федерации также в «Бюллетене международных договоров» (пункт 2). Помимо этого на Министерство иностранных дел Российской Федерации в силу прямого указания пункта 2 статьи 24 данного Федерального закона возлагается обязанность опубликования в таком же порядке официальных сообщений о

вступлении в силу международных договоров, заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации.

Требование официального опубликования вступивших в силу международных договоров Российской Федерации имеет принципиальное конституционно-правовое значение, поскольку, являясь составной частью правовой системы Российской Федерации и обладая в отношении применения приоритетом перед российскими законами, международные договоры Российской Федерации оказывают прямое воздействие на нормативное 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.

Официальное опубликование вступившего в силу международного договора Российской Федерации обеспечивает полное и точное доведение от имени компетентного государственного органа содержания такого договора до сведения неограниченного круга лиц посредством размещения его аутентичного текста в печатном издании, указанном в законе, и тем самым позволяет любому получить достоверную информацию о содержащихся в нем правилах, соотнести их с правилами, установленными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, и иметь возможность оценить последствия их внутригосударственного применения. Именно в этих целях в пункте 3 статьи 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» специально оговаривается, что в Российской Федерации непосредственно действуют положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения.

На применение вступивших в силу международных договоров Российской Федерации лишь при условии их официального опубликования ориентирует суды общей юрисдикции и постановление Пленума Верховного

Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», в пункте 4 которого, в частности, обращается внимание на то, что исходя из смысла статьи 15 (части 3 и 4) Конституции Российской Федерации и пункта 3 статьи 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» судами непосредственно могут применяться те вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы в «Собрании законодательства Российской Федерации» или в «Бюллетене международных договоров» в порядке, установленном статьей 30 данного Федерального закона. Такого же подхода придерживается и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, который полагает, что арбитражные суды должны применять вступившие в силу и должным образом доведенные до всеобщего сведения международные договоры Российской Федерации (пункт 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июня 1999 года № 8 «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса»).

Таким образом, из положений Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», содержащихся в пункте 3 его статьи 5, пункте 2 статьи 24, статье 30 и пункте 1 статьи 31, следует, что вступившие в силу международные договоры Российской Федерации, в том числе затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат обязательному официальному опубликованию в установленном порядке, без чего – в силу требований, вытекающих из взаимосвязанных статей 1 (часть 1), 2, 15 (части 1, 3 и 4), 17 (часть 1), 18 и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, – они не могут считаться удовлетворяющими принципам правового государства, юридического равенства и правовой определенности как необходимым конституционным

критериям защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации.

4. Пункт 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», в соответствии с которым 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.

Временное применение международного договора используется Российской Федерацией в практике межгосударственного общения, как правило, в случаях, когда предмет договора представляет особый интерес для его участников, вследствие чего они заинтересованы в том, чтобы ввести его в действие, не дожидаясь ратификации и вступления в силу. Согласно Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» 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 принятию в форме федерального закона, предусматривает временное применение договора или его части либо договоренность об этом достигнута со сторонами каким-либо иным образом, он представляется в Государственную Думу в срок не более шести месяцев с даты начала его временного применения; при этом 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 (пункт 2 статьи 23).

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 международного договора (его части) до его вступления в силу соответствием Конституции Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации. Согласие на временное применение международного договора означает, что он становится частью правовой системы Российской Федерации и подлежит применению наравне со вступившими в силу международными договорами (если иное специально не было оговорено Российской Федерацией), поскольку в противном случае временное применение лишалось бы смысла. Именно поэтому ни Венская конвенция о праве международных договоров, ни Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации» не содержат каких-либо изъятий из принципа добросовестного выполнения международного договора в отношении временного применения международных договоров: как следует из пункта 2 статьи 25 Конвенции и пункта 3 статьи 23 Федерального закона, если в договоре не предусматривается иное или соответствующие государства не договорились об ином, временное применение договора или части договора в отношении Российской Федерации прекращается, если она уведомит другие государства, между которыми временно применяется договор, о своем намерении не стать участником договора.

4.1. Руководствуясь Венской конвенцией о праве международных договоров и положениями Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в их буквальном истолковании, органы публичной власти и должностные лица Российской Федерации последовательно проводят правовую политику, которая заключается в том, что правила временно применяемого международного договора становятся частью правовой системы Российской Федерации и имеют, как и вступившие в силу международные договоры Российской Федерации, приоритет перед российскими законами при отсутствии официально опубликованного текста,

в том числе в случае, когда ими изменяется нормативное содержание прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Так, примененное в отношении заявителя по настоящему делу Соглашение о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, до сих пор действует на территории Российской Федерации без официального опубликования в качестве именно временно применяемого международного договора: несмотря на принятие Федерального закона от 5 апреля 2011 года № 60-ФЗ «О ратификации Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском», не вступило в силу, поскольку Комиссией таможенного союза (депозитарием) до настоящего времени не получено уведомление Республики Беларусь о выполнении необходимых внутригосударственных процедур.

С точки зрения требований статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 17 (часть 1) и 19 (часть 1) временно применяемые международные договоры Российской Федерации по своим юридическим последствиям, влиянию на права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации, по сути, приравниваются к вступившим в силу международным договорам, ратифицированным и соответствующим образом официально опубликованным в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Следовательно, временно применяемые международные договоры подлежат опубликованию (обнародованию) в официальном порядке, как и международные договоры, вступившие в силу.

Вопрос об официальном обнародовании международных договоров государствами-участниками, в том числе временно применяемых международных договоров, затрагивающих права и свободы человека и гражданина и устанавливающих при этом иные правила, чем

предусмотренные законом, является, по смыслу Венской конвенции о праве международных договоров, предметом внутригосударственного регулирования, осуществляя которое федеральный законодатель, как это следует из статей 71 (пункт «к»), 84 (пункт «д»), 106 (пункт «г»), 107 и 108 Конституции Российской Федерации, обладает дискрецией в определении официальных изданий, опубликование в которых рассматривается как исполнение требований статьи 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В отличие от вступивших в силу международных договоров Российской Федерации на необходимость официального опубликования временно применяемых международных договоров Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» прямо не указывается. Не предусматривает их официального опубликования и Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (в действующей редакции, введенной Федеральным законом от 21 октября 2011 года № 289-ФЗ), который хотя и устанавливает требование об официальном опубликовании не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, но связывает его с ратификацией Федеральным Собранием: согласно части третьей его статьи 3 международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации; согласно части первой его статьи 4 официальным опубликованием любого федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). При этом включение в перечень официальных изданий соответствующего интернет-портала, обусловленное объективным изменением структуры информационного пространства в

современных условиях, позволяет осуществлять функцию всеобщего оповещения о принятии тех или иных нормативных правовых актов и ознакомления с ними в целях их обнародования в контексте требования статей 15 (часть 3), 71 (пункт «к»), 84 (пункт «д»), 106 (пункт «г»), 107 и 108 Конституции Российской Федерации с использованием новых информационных технологий.

При таких обстоятельствах отсутствие официального опубликования временно применяемых международных договоров Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законом, в изданиях, определенных для их обнародования федеральным законодательством, означало бы – вопреки требованиям статей 1 (часть 1), 2, 4 (часть 2), 15 (части 1, 3 и 4), 17 (часть 1), 18 и 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации – отступление от принципов правового государства, юридического равенства и правовой определенности как необходимых конституционных критериев защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации, без чего их непосредственное применение в Российской Федерации невозможно. Отсутствие официального опубликования таких международных договоров Российской Федерации не может быть надлежащим образом восполнено доведением их содержания до сведения граждан Российской Федерации и других заинтересованных лиц иными способами, поскольку надлежащей гарантией аутентичности текста международного договора и юридически значимым подтверждением признания того или иного международного договора частью правовой системы Российской Федерации может служить только его официальное опубликование.

В частности, размещение текста Соглашения, примененного в отношении заявителя по настоящему делу, на официальном интернет-сайте Комиссии таможенного союза, предназначенном согласно пункту 6 решения Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества

(высшего органа таможенного союза) от 27 ноября 2009 года № 15 «О вопросах организации деятельности Комиссии таможенного союза» для официального опубликования решений и материалов органов таможенного союза, а также указание на необходимость применения этого Соглашения таможенными органами с 1 июля 2010 года в письме Федеральной таможенной службы от 29 июня 2010 года № 01-11/31847 «О неприменении отдельных норм Таможенного кодекса Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ» (пункт 180), опубликованном 1 июля 2010 года в «Российской газете» № 142 (утратило силу на основании приказа Федеральной таможенной службы от 29 декабря 2010 года № 2652), хотя и направлены на информирование заинтересованных лиц о заключении данного международного договора Российской Федерации, однако не могут компенсировать отсутствие надлежащего официального опубликования его текста.

4.2. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, из требований статей 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18, 19 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации вытекает, что изменение законодателем ранее установленных условий реализации прав и свобод должно осуществляться с соблюдением принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 20 июля 2011 года № 20-П и др.).

Значение данного принципа, безусловно, не ограничивается только сферой собственно законодательного регулирования, но в полной мере относится и к действиям государства, связанным с заключением и исполнением международных договоров Российской Федерации. В силу этого непосредственной реализации на территории Российской Федерации положений временно применяемого международного договора Российской Федерации

Федерации, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающего при этом иные правила, чем предусмотренные законом, в обязательном порядке должно предшествовать его официальное опубликование, поскольку в противном случае гражданам Российской Федерации (иностранцам, лицам без гражданства) вопреки требованиям принципа поддержания доверия к закону и действиям государства, по сути, отказывалось бы в возможности своевременного доступа к полной и достоверной информации о содержании такого международного договора, без чего невозможно конституционно обоснованное ожидание уважения и соблюдения властями прав и свобод человека и гражданина.

Необходимость официального опубликования временно применяемых международных договоров Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающих при этом иные правила, чем предусмотренные законом, диктуется и требованиями определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования, выводимыми из конституционных принципов правового государства, верховенства закона, юридического равенства и справедливости (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 15 июля 1999 года № 11-П, от 13 декабря 2001 года № 16-П, от 14 ноября 2005 года № 10-П, от 21 января 2010 года № 1-П и др.).

По смыслу статей 4 (часть 2), 15 (части 1, 3 и 4), 17 (часть 1) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, обусловленный указанными конституционными принципами критерий формальной определенности и непротиворечивости нормативного правового регулирования распространяется и на правила (нормы) временно применяемых международных договоров Российской Федерации, предметом которых являются права и свободы человека и гражданина и которые, наряду с издаваемыми в Российской Федерации нормативными правовыми актами,

затрагивающими права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны подлежать применению не ранее чем после их опубликования в официальном порядке. В противном случае как обладатели соответствующих прав, свобод и обязанностей, так и субъекты публичной власти ставились бы в положение, при котором государство, требуя от них соблюдения Конституции Российской Федерации и законов (статья 15, часть 2, Конституции Российской Федерации), само не было бы связано необходимостью обнародования временно применяемых международных договоров, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающих при этом иные правила, чем предусмотренные законом, на тех же условиях, которые являются обязательными для закона и любого иного нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина, что, по сути, обесмысливало бы конституционное требование их официального опубликования.

В связи с этим при оценке предпринимаемых государственными органами и их должностными лицами усилий по доведению информации о временно применяемых международных договорах Российской Федерации до всеобщего сведения, в том числе с использованием современных информационных технологий, которые сами по себе не могут не заслуживать поддержки и одобрения с точки зрения исполнения предусмотренной статьей 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации обязанности обеспечения каждому возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, необходимо учитывать, что если такие договоры изменяют нормативное содержание прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, то они, так же как и вступившие в силу международные договоры Российской Федерации, без официального опубликования не должны подлежать внутригосударственному применению.

Иное означало бы, что в отступление от закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов правового государства, верховенства закона, юридического равенства и справедливости и вытекающих из этих принципов требований поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и формальной определенности нормативного правового регулирования в Российской Федерации допускалось бы временное применение международных договоров, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающих при этом иные правила, чем предусмотренные законом, без их официального опубликования, несовместимое с конституционными обязанностями государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина и охранять достоинство личности.

4.3. Таким образом, пункт 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативного регулирования – не предполагает возможность временного применения в Российской Федерации 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, без его официального опубликования.

Данный вывод не освобождает федерального законодателя от необходимости установления в кратчайшие сроки порядка официального опубликования временно применяемых международных договоров Российской Федерации в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления, в том числе посредством использования для официального опубликования таких международных договоров наряду с традиционными и иных возможностей современного информационного пространства. До внесения

соответствующих изменений в действующее правовое регулирование временно применяемые Российской Федерацией в соответствии с пунктом 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающие при этом иные правила, чем предусмотренные законом, подлежат официальному опубликованию в порядке, предусмотренном пунктами 1 и 2 статьи 30 данного Федерального закона для вступивших в силу международных договоров Российской Федерации, либо в порядке, предусмотренном частью третьей статьи 3 и частью первой статьи 4 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» для международных договоров, ратифицированных Федеральным Собранием.

Признание пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» не противоречащим Конституции Российской Федерации в его конституционно-правовом истолковании, содержащемся в настоящем Постановлении, не ставит под сомнение обязанность Российской Федерации добросовестно соблюдать в межгосударственных отношениях общепризнанный принцип международного права *pacta sunt servanda* (статьи 26 и 27 Венской конвенции о праве международных договоров) и, по общему правилу, не может служить оправданием для неисполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из временно применяемых ею международных договоров, в отношениях с другими государствами-участниками в связи с отсутствием внутригосударственного официального опубликования таких договоров.

Определяя на основании пункта 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» во взаимосвязи с его статьями 79 и 80 особенности исполнения настоящего Постановления, Конституционный Суд Российской

Федерации считает необходимым установить трехмесячный срок для законодательного урегулирования порядка официального опубликования временно применяемых международных договоров Российской Федерации, которыми затрагиваются права, свободы и обязанности человека и гражданина и при этом устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом. В течение того же срока должно быть завершено официальное опубликование таких международных договоров Российской Федерации. По истечении указанного срока любые временно применяемые международные договоры Российской Федерации, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливают при этом иные правила, чем предусмотренные законом, – в силу относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации принципа правовой определенности и требований к порядку введения в действие нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, – не могут применяться далее, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 1 статьи 23 Федерального закона «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.

2. Конституционно-правовой смысл пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное истолкование его положений в правоприменительной практике.

3. Федеральному законодателю надлежит в трехмесячный срок установить порядок официального опубликования временно применяемых международных договоров Российской Федерации, которыми затрагиваются права, свободы и обязанности человека и гражданина и при этом устанавливаются иные правила, чем предусмотренные законом. В течение того же срока должно быть завершено официальное опубликование таких международных договоров Российской Федерации.

По истечении указанного срока любые временно применяемые международные договоры Российской Федерации, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливают при этом иные правила, чем предусмотренные законом, не могут применяться далее, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

4. Правоприменительные решения, принятые в отношении гражданина Ушакова Игоря Дмитриевича на основании пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 8-П

Особое мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А.Жилина

Разделяя вывод о нарушении конституционных прав гражданина И.Д.Ушакова применением в его деле пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», вместе с тем в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» заявляю о несогласии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П по следующим основаниям.

1. Гражданин И.Д.Ушаков при перемещении 10 июля 2010 года на территорию Российской Федерации товаров для личного пользования уплатил таможенную пошлину и налог в размере 1529 руб. 78 коп., который был определен таможенным органом в соответствии с требованиями Таможенного кодекса Российской Федерации и Положения о применении единых ставок таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования. Однако в последующем таможенный орган предъявил И.Д.Ушакову требование о выплате недоимки по таможенным платежам и пени за их просрочку в сумме 46 769 руб. 1 коп.,

которое было удовлетворено решением мирового судьи от 5 мая 2011 года, оставленным без изменения определением районного суда от 1 сентября 2011 года.

При возложении обязанности по уплате дополнительных платежей и применении санкции за просрочку ее исполнения правоприменительные органы исходили из наличия временно применяемого с 1 июля 2010 года международного договора, предусматривающего более высокие ставки таможенных платежей, установленные Соглашением между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18 июня 2010 года. Несмотря на то, что указанное Соглашение ратифицировано Федеральным законом № 60-ФЗ лишь 5 апреля 2011 года и до настоящего времени официально не опубликовано, правоприменительные органы не нашли препятствий для его применения к таможенным правоотношениям, имевшим место 10 июля 2010 года.

Основанием для этого послужило оспоренное заявителем положение пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», согласно которому 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. С применением оспоренного законоположения в его деле о взыскании недоимки и пени по таможенным платежам и связывает нарушение своих конституционных прав И.Д.Ушаков.

Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», проверяя по жалобам граждан конституционность законоположений, примененных в конкретном деле и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в

жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

В данном случае конкретным делом, в котором применено оспоренное законоположение, явилось дело, возникшее из таможенных правоотношений. При этом правоприменительной практикой данному законоположению придан смысл, который не просто затронул права и обязанности заявителя, но и ухудшил его положение в сфере таможенных правоотношений посредством возложения обязанности уплаты дополнительных сумм сверх размеров, установленных в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации правилами для определения таможенных пошлин и налогов, и применения ответственности за их неуплату в установленный срок.

2. Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел дело по жалобе И.Д.Ушакова безотносительно к этим обстоятельствам его конкретного дела, возникшего из таможенных правоотношений. Соответственно, в основу его вывода о конституционности оспоренного законоположения положено требование части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которому любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. С учетом этого общего требования и взаимосвязанных с ним конституционных положений (статья 1, часть 1; статья 2; статья 15, части 1, 2 и 4; статья 17, часть 1; статья 18; статья 19, часть 1; статья 21, часть 1, Конституции Российской Федерации) и выявлен в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», как не предполагающий

без официального опубликования возможности временного применения до вступления в силу международного договора, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина и устанавливающего при этом иные правила, чем предусмотренные законом.

Сама по себе необходимость обращения при проверке конституционности оспоренного И.Д.Ушаковым законоположения к указанным нормам Конституции Российской Федерации сомнений не вызывает. Однако с учетом специфики конкретного дела заявителя вряд ли аргументация со ссылкой на них является достаточной, а вывод о конституционности оспоренного законоположения, даже с учетом его конституционно-правового истолкования, не столь очевиден.

В обоснование по существу абстрактного рассмотрения жалобы И.Д.Ушакова Конституционный Суд Российской Федерации указал, что в настоящем деле он не проверяет на соответствие Конституции Российской Федерации законоположения, допускающие временное применение не вступивших в силу международных договоров, а также положения какого-либо временно применяемого международного договора, в том числе Соглашения от 18 июня 2010 года. Однако это не освобождало Конституционный Суд, не связанный основаниями и доводами обращения заявителя, от обязанности рассмотреть оспоренное законоположение с учетом обстоятельств его применения в конкретном деле, исходя из места в системе правовых норм, составной частью которой являются и указанные правовые акты (статья 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

3. Согласно Конституции Российской Федерации каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы; законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют (статья 57). Взыскание налога не может расцениваться как произвольное лишение собственника его имущества лишь постольку, поскольку оно представляет собой законно установленное изъятие его части,

вытекающее из данной конституционно-правовой обязанности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 декабря 1996 года № 20-П).

Соответственно, увеличение налоговых ставок и введение санкций за несвоевременное выполнение дополнительных обязательств, ухудшающих положение налогоплательщика, если они не отвечают указанным критериям, не согласуется с положениями Конституции Российской Федерации, гарантирующей имущественные права физических и юридических лиц и недопустимость привлечения к ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением (статья 8; статья 35, части 1 и 2; статья 54). Эти конституционные требования распространяются и на установление обязанностей по уплате пошлин и налогов в сфере таможенных правоотношений.

Как верно указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу, оспоренное положение пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», по существу, воспроизводит предписание пункта 1 статьи 25 Венской конвенции о праве международных договоров. Само по себе оно не предусматривает возможность ухудшения положения участников каких-либо правоотношений посредством временного исполнения на территории Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров в той их части, которая затрагивает права, свободы и обязанности граждан. Однако правоприменительная практика в сфере таможенных правоотношений придает указанному законоположению смысл, допускающий такие последствия для их участников, что и привело к нарушению конституционных прав заявителя И.Д.Ушакова.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в конституционно значимых целях лишь федеральным законом (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации). Поскольку, согласно обстоятельствам конкретного дела заявителя, временное применение в сфере

таможенных правоотношений не вступившего в силу международного договора, устанавливающего иные правила, чем предусмотренные законом, приводит к ухудшению положения налогоплательщика посредством возложения на него дополнительных обязательств и санкций за их неисполнение, он в соответствующей части для его законного применения требует не только официального опубликования, но и ратификации.

4. Таким образом, оспоренное положение пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» следовало признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 15, 17 (часть 1), 19 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 54 и 57, в той мере, в какой оно по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, во изменение правил, установленных законом, допускает возложение на субъектов таможенных правоотношений дополнительных обязательств и санкций за их неисполнение вследствие временного применения не ратифицированного и официально не опубликованного международного договора Российской Федерации.

**Особое мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Г.А.Гаджиева**

Смысл правила о порядке официального опубликования нормативного акта состоит, помимо прочего, в том, чтобы у гражданина, права и свободы которого затрагиваются вступающим в силу нормативным актом, было время, необходимое для того, чтобы подготовиться к действию нового правового регулирования, приспособиться к нему.

Принцип правовой определенности, будучи одним из важных общих принципов права и признаваемый в таком качестве Судом Справедливости Европейского Союза и Европейским Судом по правам человека, представляет собой широкую концепцию, стержнем которой является

предсказуемость правового регулирования. Одновременно принцип правовой определенности является неотъемлемой составляющей взаимосвязанных принципов верховенства закона и правового государства, провозглашенных в статьях 1, 15 и 55 Конституции Российской Федерации.

Содержание принципа правового государства предопределяет для законодателя ряд запретов и ограничений. В частности, из этого принципа следует необходимость обеспечения юридической безопасности плательщиков налогов и сборов от таких изменений налогового законодательства, которые не позволяют приспособиться к изменяющимся условиям хозяйственной деятельности, связанным с новым правовым регулированием. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2001 года № 2-П о налоге с продаж разъясняется: «По смыслу статьи 57 Конституции Российской Федерации, применительно к актам органов государственной власти и органов местного самоуправления о налогах и сборах требование законно установленного налога и сбора относится не только к форме, процедуре принятия и содержанию такого акта, но и к порядку введения его в действие. Указанное конституционное положение требует от соответствующих органов определять разумный срок, по истечении которого возникает обязанность каждого платить налоги и сборы, с тем чтобы не нарушался конституционно-правовой режим стабильных условий хозяйствования, выводимый, в частности, из статей 8 (часть 1) и 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

Эта правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации распространяется на такие нормативные акты, как Соглашение 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 устанавливаются

более высокие ставки таможенных платежей в сравнении с действовавшими ранее.

Таким образом, угроза правам человека состоит не только в том, что нормативный акт, затрагивающий право (а данное Соглашение – это нормативный акт), в нарушение части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации не опубликован официально для всеобщего сведения (а следовательно, не может применяться), но и в том, что даже если бы он был опубликован официально, то он бы нарушал конституционный принцип правовой определенности (юридической безопасности – *legal security*).

Федеральный закон о порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ содержит общие нормы. Специальные нормы о вступлении в силу актов налогового, таможенного и бюджетного законодательства содержатся в статье 5 Налогового кодекса Российской Федерации, в статье 6 Федерального закона о таможенном регулировании в Российской Федерации от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ и в статье 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Для вступления в силу актов законодательства о налогах и сборах, к числу которых, безусловно, относится и вышеупомянутое Соглашение, требуется более длительный срок, нежели тот, что установлен общими нормами. Следовательно, применительно к данной ситуации можно говорить о том, что не соблюдено требование о «законном установлении» налогов и сборов, предусмотренное статьей 57 Конституции Российской Федерации.

Конституционно-правовая проблема состоит в том, что в российском законодательстве, в частности в оспоренных нормах, нет положений, которые, конкретизируя статью 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации, обязывали бы официально публиковать международные договоры, которые до их вступления в силу могут временно применяться Российской Федерацией. В результате на практике имеется множество такого рода договоров, затрагивающих права и свободы граждан.

Вправе ли Конституционный Суд Российской Федерации в такой ситуации уйти от решения конституционно-правовой проблемы, сославшись на то, что имеет место пробел в законодательстве, который не должен оцениваться судом? Можно ли признать это вопросом, относящимся к сфере правовой политики, разрешение которого в силу статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» не относится к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации?

Я придерживаюсь мнения, что из конституционных принципов и норм может быть выведено конституционное «право на закон». В части 1 статьи 55 Конституции Российской Федерации содержится важнейшее правило толкования Конституции Российской Федерации о том, что перечисление в ней основных прав и свобод не должно расцениваться как отрицание и умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Признание общепризнанным принципа правовой определенности предполагает, что он обязывает государство и управомочивает граждан. Конституционное признание субъективного «права на закон», однако, не означает, что граждане могут требовать совершенное законодательство, не имеющее пробелов (лакун), ибо Конституция Российской Федерации не оперирует подобными априори неисполнимыми велениями. Однако исходя из конституционного «права на закон» и имея в виду статью 2 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой основной конституционной обязанностью государства считается признание (в том числе судом) прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Суд Российской Федерации вправе установить факт неконституционности вследствие такого законодательного пробела, когда парламент длительное время остается пассивным и равнодушным относительно конституционных предписаний, принадлежащих к основам конституционного строя. Именно такое предписание содержится в части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации.

Можно ли решить возникшую конституционно-правовую проблему путем конституционно-правового истолкования пункта 1 статьи 23 Федерального закона о международных договорах Российской Федерации? Очевидно, можно. Каждый раз, когда Конституционный Суд Российской Федерации дает конституционно-правовое истолкование оспоренных норм, он тем самым исключает из самой нормы либо (что бывает чаще) из сложившейся правоприменительной практики неконституционное содержание. Но может ли Конституционный Суд Российской Федерации заменить баланс, предложенный законодателем?

Конституционный Суд Российской Федерации в своей деятельности должен проявлять определенную умеренность, к чему его обязывают принципы Конституции Российской Федерации, и прежде всего принцип конституционной сдержанности и принцип народовластия. В силу этих принципов, прежде всего, Федеральное Собрание, являющееся представительным и законодательным органом Российской Федерации, путем принятия федерального закона осуществляет поиск баланса между конфликтующими правовыми ценностями (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации). Это вытекает из конституционно-правовой природы парламента, политические решения которого, облеченные в форму закона, легитимированы способом его формирования, т.е. избирательным процессом. Принятие же судом актов, которые вносят поправки в решения законодателя путем самостоятельного изменения баланса ценностей в пользу тех или иных прав или интересов, едва ли существенно отличается от позитивного нормотворчества. Подчиняясь в известной мере субъективизму самих судей и их представлениям о должном, подобные действия суда выходят за пределы той компетенции, которая отведена им Конституцией Российской Федерации в системе разделения властей.

По моему мнению, зал суда, в отличие от трибуны парламента, не должен становиться местом для политического волеизъявления. В крайнем случае подобный судебный активизм (Judicial activism), граничащий с

правотворчеством, может быть оправдан в кризисных ситуациях, требующих возможно быстрого решения особенно острых задач, например в условиях борьбы с терроризмом, глубокой экономической депрессии и т.д. Но и в этом случае он с очевидностью вступает в противоречие с принципом разделения властей.

В оспоренной норме законодатель зафиксировал свое представление о том, каким должен быть баланс между принципом «*pacta sunt servanda*» и правом каждого знакомиться с официально опубликованным актом, затрагивающим права и свободы. Признавая ценность каждого из этих принципов, законодатель, тем не менее, выразил свою политическую волю и отдал предпочтение одному из них, действуя в этом качестве в пределах своего усмотрения (в терминологии, используемой Европейским Судом по правам человека, «*within the margin of appreciation*»). В этой связи представляется недопустимым придавать такое конституционно-правовое значение норме, которое с очевидностью противоречит тому значению, какое было придано ей в результате осуществления законодательного процесса демократически избранным законодательным и представительным органом государственной власти.