

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

С. Ю. Марочкин\*

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИИ ДВАДЦАТЬ ЛЕТ СПУСТЯ: В БУДУЩЕЕ НАЗАД?\*

В статье дается обобщенная оценка 20-летнего периода включения России в европейскую систему защиты прав, взаимодействия Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) и Конституционного Суда России (КС). Исследование проведено на основе обширного массива решений КС, что необходимо для выявления развития его отношения к позициям и постановлениям ЕСПЧ. Показаны основные формы их применения, ключевые правовые позиции КС, касающиеся актов ЕСПЧ. Большой отрезок рассматриваемого периода отмечен в целом последовательным и позитивным настроем КС на их выполнение в рамках обязательств по Конвенции. Значительная часть статьи посвящена анализу произошедшего в середине 2015 г. «разворота» во взаимодействии двух судов и выполнении международных обязательств России. Постановление КС от 14 июля 2015 г. и вынесенные в его развитие постановления 2016 и 2017 гг., по сути, придали правовую форму изменению отношения к ЕСПЧ, которое сопровождается даже призывами к пересмотру или отмене ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Наблюдается тенденция к отходу от интеграции, международного права и международного правосудия.

*Ключевые слова:* Европейский Суд по правам человека, Конституционный Суд России, Конституция РФ, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, международные обязательства России, исполнение решений ЕСПЧ

### Ожидавшаяся «неожиданность» и ее восприятие

Неидентичные, а порой и противоположные решения ЕСПЧ и КС РФ породили противоречивые оценки их взаимоотношений. Одни говорят, что это конфликт судов, другие – что это ни в коей мере не конфронтация и даже в решениях ЕСПЧ, содержащих предписания об изменении законодательства или практики, суверенитет России под сомнение не ставится. Судья КС даже подчеркнул, что практика ЕСПЧ и практика КС «друг другу близки и продолжают стилистически сближаться с выгодами „перекрестного опыления“»<sup>1</sup>.

\* Марочкин Сергей Юрьевич – заведующий лабораторией международных и сравнительно-правовых исследований Тюменского государственного университета (Тюмень), доктор юридических наук, профессор, e-mail: s.y.marochkin@utmn.ru.

\*\* Первая часть статьи была опубликована в 5-м номере журнала за 2018 год.

<sup>1</sup> Арановский К. В. Условия согласования практики международного и конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 3. С. 7.

Расходящиеся решения по одному и тому же вопросу вовсе не исключение, даже наоборот – обычное явление. Это нередко встречается и в практике международных судов и тем более национальных. Не меньше, если не больше оснований к этому имеется в отношениях международного и национального судов (в данном случае – ЕСПЧ и КС), применяющих один нормативный акт (Конвенцию о защите прав человека и основных свобод). Коллизии судебных решений – продолжение коллизий в праве, что совсем не говорит о недостатках права, коль скоро речь идет о «живой развивающейся субстанции». Противоречия и несогласованности характерны для любой правовой системы и для их взаимодействия.

Даже при учете противоположных оценок отношений двух судов практика свидетельствует, что ни один из них не может претендовать на лидерство в определении точного соблюдения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее также – Конвенция, ЕКПЧ) в национальной правовой системе, что имевшие место противоположные решения судов не означали «дуэль», а КС не шел на явную конфронтацию с ЕСПЧ, только чтобы показать свою самостоятельность. При разнонаправленной и противоречивой практике и даже в случаях некорректного использования права Конвенции КС исходил из позитивного восприятия решений и позиций ЕСПЧ и основывал на них собственные конструкции и выводы. Напомним, что КС подтвердил и признает право ЕСПЧ выносить решения не только частного характера (о возмещении), но и общего – касающиеся проблем российского законодательства и судебной практики. Он в целом был настроен на реализацию постановлений ЕСПЧ, в отдельных случаях признавая законодательство и правоприменительную практику неконституционными (даже когда считал федеральный закон не противоречащим Конституции, несмотря на иную оценку Европейского Суда). Данные выводы подтверждаются многолетней практикой КС в отношении решений ЕСПЧ до середины 2015 г.

Председатель и судьи КС позитивно оценивали роль ЕСПЧ: «В РФ создана правовая база для судебного пересмотра дел, если такая необходимость возникнет при исполнении решений Европейского Суда»; «КС проявляет стремление тесно увязывать свои позиции с ЕСПЧ и принимает решения, которые опираются на его практику»; «Практика КС свидетельствует, что все чаще при разрешении конкретных дел в рамках его компетенции используются положения Конвенции и Протоколов к ней в интерпретации Европейского Суда». Председатель КС неоднократно высказывался в пользу институционализации и нормативно-правового описания форм взаимодействия двух судов, предлагал создать механизм принятия мер общего характера по итогам постановлений ЕСПЧ и наделить КС соответствующими полномочиями (что могло бы стать эффективным средством диалога между двумя судами в случае конфликта подходов к конкретному предмету рассмотрения) и отмечал, что КС «в любом случае примет меры по сопряжению своих и европейских правовых позиций на основе той правовой базы, которой он оперирует, включая безусловно и Конвенцию, в том числе в ее интерпретации и развитии решениями Европейского Суда»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Зорькин В. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 8; Витрук Н. О некоторых особенностях использования решений Европейского Суда по правам человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 85; Зорькин В. Д. Конституционный Суд России в европейском правовом поле // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 9; Его же. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 36; Его же. Взаимодействие национального и наднационального правосудия // Там же. 2012. № 5. С. 47, 51–52.

После «дела Маркина» поляризация мнений и накал риторики в отношении ЕСПЧ стали возрастать. В «партии критики» (председатель КС и судьи С. Маврин, Н. Бондарь) высказывания сводились к тому, что ЕСПЧ вмешивается в сферу национального суверенитета. Председатель даже заявил о возможности выхода из-под юрисдикции ЕСПЧ. Хотя еще в 2010 г. он признавал, что КС и в целом судебная система России должны неуклонно выполнять решения ЕСПЧ<sup>1</sup>.

Мнение о вмешательстве Страсбургского суда в суверенитет страны было поддержано на высшем уровне и обозначена возможность (подтвержденная и в последнее время) выхода из-под юрисдикции Суда<sup>2</sup>. Оно также стало мотивом запроса 93 депутатов Госдумы в КС, что привело к принятию постановления КС от 14 июля 2015 г. № 21-П о проверке конституционности ФЗ о ратификации ЕКПЧ и некоторых других законов (далее – постановление 2015 г.). Депутат А. Тарнавский пояснил, что «ряд решений ЕСПЧ имеют своей конечной целью размывание границ государственного суверенитета РФ». Этому созвучно высказывание судьи-докладчика по делу: «В России юридическим верховенством обладает Конституция РФ, а исключительное право толкования и применения Конституции РФ принадлежит Конституционному суду РФ, следовательно, его решения также обладают высшей юридической силой» (курсив мой. – С. М.)<sup>3</sup>. Фактически он воспользовался тем, что в логике называется «подмена понятий»: поставил на один уровень Конституцию и ее толкование Судом, что очевидно недопустимо.

Постановление 2015 г. обозначило резкий разворот во взаимоотношениях двух судов: КС решительно установил свое верховенство, и от частоты его демонстрации будет зависеть дальнейшее развитие этих отношений, а возможно, и отношений между Россией и Советом Европы. Более того, постановление выявило отношение страны к международному праву и международному правосудию в целом. Фактически и буквально (исходя из формулировок постановления) КС взял курс на обоснование незыблемости государственного суверенитета, тогда как способы преодоления «коллизий» толкования и применения Конвенции намечались самим Судом, подсказывались ЕСПЧ и предлагались в литературе<sup>4</sup>.

Постановление 2015 г. вряд ли стало «громом среди ясного неба», скорее, даже было ожидаемо, поскольку официальные высказывания и инициативы (скажем, законопроект, предложенный членом Совета Федерации в 2011 г.)<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Зорькин В. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.; *Его же*. Взаимодействие национального и наднационального правосудия. С. 50; Зорькин допускает выход России из-под юрисдикции ЕСПЧ // Право.ru: аналит. портал. 2010. 22 нояб. URL: <https://pravo.ru/news/view/42619>; Понятия о суде // Российская газета. 2013. 17 мая.

<sup>2</sup> Дмитрий Медведев: Конституционный суд необходим // Вести. 2010. 11 дек. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=413251>; Путин не исключил возможность выхода РФ из-под юрисдикции ЕСПЧ // Интерфакс. 2014. 14 авг. URL: <http://www.interfax.ru/russia/391379>; Москва хочет прекратить сотрудничество с ЕСПЧ // Национальная служба новостей. 2018. 1 марта. URL: <http://nsn.fm/hots/moskva-khochet-prekratit-sotrudnichestvo-s-espch.html>.

<sup>3</sup> Депутаты запросили мнение КС о применимости решений ЕСПЧ в России // Правда. 2015. 16 июня. URL: <http://www.pravda.ru/news/politics/15-06-2015/1263334-deputy-0>. См. также: Конституционный Суд разрешил не исполнять решения ЕСПЧ // Коммерсантъ. 2015. 14 июля; КС РФ поставил свои решения выше международных // Российская газета. 2013. 7 дек.

<sup>4</sup> См., например: Филатова М. А. К вопросу о конфликте конституционных и наднациональных норм и путях его преодоления // Судья. 2013. № 10. С. 49; Будылин С. Л. Конвенция или Конституция? Международное право и пределы государственного суверенитета // Закон. 2013. № 12. С. 80; Ковлер А. И. Соотношение европейского конвенционного и национального конституционного права – обострение проблемы (причины и следствия) // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. М., 2015. С. 19–65 и др.

<sup>5</sup> Торшин А. Выбор России // Российская газета. 2011. 12 июля.

создавали предпосылки для подобного решения. Досадно, однако, что мнения представителей органов государственной власти реализовались не в форме соответствующего решения (например, в форме федерального закона, постановления Правительства и т. д.). «Крайним» был определен высший орган судебной власти – орган конституционного контроля, чтобы придать решению форму логической правовой аргументации.

Своеобразен официальный комментарий к постановлению 2015 г. на сайте Минюста, отразивший только его вторую половину, причем в императивном стиле: «...в случаях, когда постановление Европейского Суда основано на толковании положений Конвенции, приводящем к их противоречию Конституции РФ, такое постановление не может быть исполнено»<sup>1</sup>.

Очевидно, что официальные мнения по поводу практики взаимодействия КС и ЕСПЧ отличаются от изначального отношения самого КС к постановлениям и позициям ЕСПЧ и тяготеют к политизированию и обострению ситуации. Это подтверждают комментарии и высказывания о постановлении 2015 г., согласно которым в нем нашел отражение неправомерный подход к решениям Страсбургского суда.

В доктрине мнения по данному вопросу разошлись. Преобладает позиция о том, что решения ЕСПЧ общего характера в отношении законодательства и практики в России не являются вторжением в суверенитет страны, а в негативной реакции на них порой отсутствует взвешенная и всесторонняя оценка; необходимо корректировать законодательную и конституционную судебную практику; блокировка решений ЕСПЧ российским Судом необоснованна, а аргументацию вновь принятого курса в постановлении 2015 г. вряд ли можно признать состоятельной; реальная проблема заключается не в том, что одержит победу – «национальное» или «наднациональное», а в том, как лучше организовать совместную работу государственных органов каждой страны и международных институтов<sup>2</sup>.

Распространено мнение и о необходимости соблюдения обязательств по поиску совместимой позиции двух судов: «Позиция ЕСПЧ является обязательной, иначе мы будем нести отрицательные последствия...» (судья КС в отставке Т. Морщакова); «Неподчинение международным правовым нормам влечет за собой печальные последствия» (судья ВАС РФ (бывшего) Т. Нешатаева); «Высшие нормативные толкования Конвенции принадлежат ЕСПЧ, они для нас обязательны в силу договора, и законодатель должен им следовать» (судья КС в отставке А. Кононов); «...надо отойти от навязчивой идеи германского суда и вспомнить случаи с Хорватией, Австрией и Швейцарией, когда высшие суды наступали на горло собственной песне и подчинялись решению ЕСПЧ», «Россия заняла свое место в европейском правовом пространстве, и угрозы выйти из него, какими бы мотивами они не сопровождалась, приведут в случае их реализации к изоляции в этом пространстве» (судья ЕСПЧ в отставке А. Ковлер)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> URL: <http://minjust.ru/ru/print/205953>.

<sup>2</sup> *Султанов А.* Новая вежа в исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека: значение и правовые последствия постановления Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010 года № 4-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 4. С. 149–150; *Ковалев А. А., Исполнов А. С.* Дело Маркина. Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации: диалог или конфронтация? // Российское правосудие. 2011. № 5. С. 8, 11, 13; *Худолей К. М.* Конституционность решений ЕСПЧ и их исполнимость // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2. С. 93; *Будылин С. Л.* Указ. соч. С. 78; *Ануфриева Л. П.* Еще раз о соотношении Конституции Российской Федерации и норм международного права // Российское правосудие. 2017. № 1. С. 41.

<sup>3</sup> Зорькин допускает выход России из-под юрисдикции ЕСПЧ; *Ковлер А.* Правовые позиции Европейского Суда по правам человека (в свете постановлений, принятых в 2010 году по жалобам против Российской Федерации) // Российское правосудие. 2011. № 2. С. 30; *Арановский К. В.* Указ. соч. С. 1–2.

Другие исследователи подвергают сомнению правомочность ЕСПЧ делать выводы и выносить предписания относительно российского права и практики. При этом одни пытаются дипломатично «нащупать» допустимую грань с позиции развития взаимодействия двух судов<sup>1</sup>. Но другие, увы, вместо взвешенной правовой аргументации оперируют по большей части политизированными оценками и «клише»: говорят о «контрастных различиях взглядов и позиций» двух судов; заявляют, что «в обеспечении прогрессивного переустройства международных отношений и коренных интересов человечества недопустимы любые формы давления, вторжение в сферу национального суверенитета»; «указание на необходимость изменения в законодательстве можно расценивать как нарушение суверенитета Российского государства» и т. д.<sup>2</sup> Порой даже утверждается, что рекомендации ЕСПЧ по корректировке законодательства обязательны только при условии, что они не противоречат правовым позициям КС<sup>3</sup>. А иногда просто воспроизводятся высказывания председателя КС без добавления собственной аргументации и анализа<sup>4</sup>.

### Постановление 2015 г.: шаг вперед, два назад

Данное постановление представляет собой пример позитивного реагирования на весьма неординарный и категоричный запрос представителей органа законодательной власти страны.

Запрос неординарный потому, что он должен был быть отклонен, и это отметил сам Суд, сославшись на Конституцию и свою правовую позицию (абз. 1 п. 1.2). Но тут же признал запрос подлежащим рассмотрению на основе странной логики: проверка конституционности закона о ратификации международного договора может быть осуществлена только до вступления договора в силу, а проверка конституционности его «законоположений», оказывается, возможна и после (абз. 4 п. 1.2). Как нельзя точнее эту логику характеризует фраза: «В принципе нельзя, но можно»<sup>5</sup>. Постановление в целом создает впечатление документа не строгого юридического анализа, а обоснования и «подвода» к заранее определенным целям.

Запрос категоричный, поскольку депутаты усомнились в том, соответствует ли Конституции закрепленная законом «безусловная обязательность» постановлений ЕСПЧ. По сути, вопрос относился и к сформулированной ранее правовой позиции самого Суда о месте и роли постановлений ЕСПЧ в правовой системе страны. Соответственно, Суду предстояло обосновывать либо «смягчать» такую «безусловную обязательность».

<sup>1</sup> См., например: *Тузмухамедов Б.* Европейский суд защитил многолетнего отца-офицера. Поможет ли это развитию российского законодательства и судебной практики? // Независимая газета. 2010. 13 окт.; *Его же.* Конфликт судов исчерпан? ЕСПЧ вновь усомнился в правоте Конституционного Суда, но сделал это хитрее // Там же. 2012. 2 апр.; *Его же.* Карт-бланш. ЕСПЧ проинструктировал КС России. Что важнее: мнение Страсбурга или Конституция? // Там же. 2013. 10 июля.

<sup>2</sup> См., например: *Гуцица Н. А., Глухоедов М. С.* Коллизии отдельных постановлений Европейского Суда по правам человека и актов Конституционного Суда Российской Федерации // Современное право. 2013. № 9. С. 71–75.

<sup>3</sup> *Карцов А. С.* Анализ влияния процесса европейской интеграции на развитие российских юридических институтов // Развитие европейских и российских юридических институтов в контексте европейской интеграции / ред. В. А. Шамахов, А. И. Федорков, Ю. В. Косов. СПб., 2012. С. 244–254.

<sup>4</sup> См., например: *Апостолова Н. Н.* Приемлемость и исполнение решений Европейского Суда по правам человека // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 66; *Сухов Э. В.* Проблема противоречий решений Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации // Социально-политические науки. 2011. № 1. С. 66–69.

<sup>5</sup> *Бланкенагель А., Левин И. Г.* В принципе нельзя, но можно!.. Конституционный Суд России и дело об обязательности решений Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5.

В постановлениях от 5 февраля 2007 г. № 2-П и от 26 февраля 2010 г. № 4-П Суд подтвердил правовую позицию, в соответствии с которой решения Страсбургского суда являются составной частью правовой системы России наряду с ЕКПЧ, а потому подлежат учету федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права. Причем позднее она дополнилась новыми элементами, придавшими ей большую конкретность и недвусмысленность. Во втором из названных постановлений КС сослался на решение ЕСПЧ по делу *«Бурдов против России»* (2009 г.), по которому государство-ответчик обязано не только произвести заинтересованным лицам выплаты в качестве справедливой компенсации, но и принять меры общего характера, а если необходимо – и индивидуальные меры, причем они должны приниматься также в отношении других лиц.

Позднее в постановлении от 6 декабря 2013 г. № 27-П Суд со ссылкой на Федеральный закон от 30 марта 1998 г. о ратификации ЕКПЧ подчеркнул, что Россия признала *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и что, исходя из этого, его постановления, безусловно, подлежат исполнению. В конце мотивировочной части Суд обозначил вектор своей деятельности: он определяет возможные конституционные способы реализации постановления ЕСПЧ, даже если признает не противоречащим Конституции закон, в результате действия которого Европейский Суд установил нарушение права в конкретном деле.

Во всех трех постановлениях позиция Суда не содержит оговорок и подтверждает как раз ту «безусловную обязательность», которая «возмутила» депутатов. КС воспроизвел данную позицию и в постановлении 2015 г., очевидно, чтобы продемонстрировать последовательность своего подхода: ратификацией Конвенции Россия признала юрисдикцию ЕСПЧ обязательной (п. 2); постановление от 6 декабря 2013 г. № 27-П установило необходимость исполнения его решений (п. 2.1); Конвенция и постановления Европейского Суда являются составной частью правовой системы страны (абз. 1 п. 2.2). Но при этом Суд сделал существенную оговорку о незыблемости суверенитета страны и недопустимости имплементации в правовую систему России договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод (абз. 2 п. 2.2). Формально правовая позиция сохранена, но очевидно, что оговорка кардинально изменяет ее назначение и нивелирует ее: конкретность заменена неопределенностью с «размытыми» границами свободы усмотрения в каждом конкретном случае, общее правило (нормативность) – индивидуальным «ручным» управлением.

Предстояло, тем не менее, «навести мосты» между фактически полярными прежним и новым подходами и обосновать закрепление, по сути, единоличного усмотрения КС по вопросу о возможности применения постановлений ЕСПЧ. Такая задача определила ход рассуждений и аргументации Суда: текст мотивировочной части непоследователен, выстроен по схеме «туда-обратно» с многочисленными оговорками «вместе с тем», «однако», «исходя из этого», «в порядке исключения», «в свою очередь», «тем не менее». КС «кивает» то в одну, то в другую сторону, как будто пытаясь быть сразу «на двух стульях» – остаться на позиции сотрудничества и взаимодействия и одновременно оправдать отступление от нее; то избирает подход «или-или» (КС или ЕСПЧ, а в итоге – только КС), то «и-и» (КС и ЕСПЧ).

Станным выглядит сам мотив принятия постановления (абз. 2 п. 2.2), поскольку верховенство и высшая юридическая сила Конституции уже были обоснованы и подтверждены в более ранних постановлениях КС; задача же недо-

пушения в правовую систему страны договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод, должна стоять не перед КС, а перед органами, выражающими согласие на обязательность для России договоров. И почему эта задача ставится на стадии не заключения договоров, а принятия индивидуальных решений на основе уже заключенных и действующих договоров и ее берет на себя орган конституционного контроля, который на этапе их заключения если и задействован, то в исключительных случаях (при возможной проверке конституционности не вступившего в силу договора)?

Развивая, тем не менее, это обоснование принятия постановления и привлекая для аргументации положения Венской конвенции о праве международных договоров, Суд (вольно или невольно) допускает искажение их смысла и даже содержания. Ссылаясь на п. 1 ст. 46 Конвенции, он утверждает право государства «блокировать действие» договоров. Но данный пункт имеет прямо противоположные смысл и назначение: отрицает право государства ссылаться на определенное обстоятельство; касается не действия договоров, а лишь компетенции их заключать; обговаривает только ситуацию недействительности согласия государства (но не «блокирования действия»).

Затем Суд еще шире очерчивает возможности отказа от применения норм договоров, указывая, что такой отказ допустим по причине не только нарушения компетенции по заключению, но и вообще «выражения согласия на обязательность договора в нарушение Конституции»; при этом приводится ссылка не на конкретные положения Венской конвенции, а на их «контекст» (абз. 8, 9 п. 3 постановления 2015 г.). Это обоснование представляется слишком вольным, поскольку Конвенция исходит из обратной презумпции действительности договоров и выражения согласия на них участвующих государств (ст. 26, 27, 42, 46), которые могут лишь оспариваться (т. е. недопустим отказ в заявительном одностороннем порядке) и только на основе применения Конвенции (п. 1 ст. 42). Возможность же ссылки на нарушение внутреннего права упоминается опять же только применительно к компетенции заключать договоры.

Наконец, все обсуждаемые Судом случаи и обстоятельства имеют исключительно внутрисударственное значение и не должны влиять на внешние отношения и обязательства.

КС отметил, что Конституция и Конвенция «основаны на одних и тех же базовых ценностях защиты прав и свобод человека и гражданина» (п. 4). К сожалению, он использовал этот пассаж не для взаимодействия и определения способов выполнения постановлений ЕСПЧ, хотя он сам предусмотрел такую задачу в постановлении от 6 декабря 2013 г. № 27-П. Лейтмотивом постановления 2015 г. стало положение: «...в случае если КС придет к выводу, что постановление ЕСПЧ... в истолковании, противоречащем Конституции РФ, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению». Обращает на себя внимание тот факт, что Суд сформулировал три разных варианта «реагирования» в подобных ситуациях: «не может быть исполнено», «в порядке исключения отступить от выполнения», «не следовать буквально». В отношении каждого вновь возникает вопрос об уровне «правовой определенности» (за что всегда ругает Суд в своих решениях).

Привлекает внимание странное по сути, стилю и формулировке положение: «...Российская Федерация, тем не менее, обязана обеспечивать в рамках своей правовой системы верховенство Конституции Российской Федерации, что вынуждает ее в случае возникновения каких-либо коллизий... не следовать буквально постановлению Европейского Суда по правам человека в случае, если его реали-

зация противоречит конституционным ценностям» (п. 4, см. также: п. 2.2). Как в реальной ситуации конкретный суд должен применить такое решение?

Добавим, что данное постановление разрушает и выстроенный в судебной системе порядок выполнения решений и позиций Европейского Суда: Верховный Суд РФ в постановлениях Пленума от 10 октября 2003 г. № 5 и от 24 февраля 2005 г. № 3 нацелил суды общей юрисдикции на обязательный учет и применение постановлений ЕСПЧ, а 27 июня 2013 г. принял специальное постановление № 21 о применении судами общей юрисдикции ЕКПЧ и протоколов к ней.

Таким образом, постановление 2015 г. есть не результат строгого правового анализа, а правовое оформление депутатского запроса и официальных высказываний. Оно построено на ущербной и ложной идее противопоставления национального суверенитета и международного права, международных институтов, которая позволяет заявлять об «ущемлении суверенитета» в любом удобном случае. Тогда как это кажущееся противоречие концептуально снято принятием Конституции РФ 1993 г. и включением в нее положения об участии России в межгосударственных объединениях и передаче им части своих полномочий. Позднее КС в правовой позиции, сформулированной в постановлениях 2007 и 2010 гг., подтвержденной в постановлении 2015 г., привел конкретный правовой критерий возможной оценки постановлений ЕСПЧ – общепризнанные принципы и нормы международного права, которые могут служить общим знаменателем для решений обоих судов. Введение понятия «эволютивного толкования» в постановлении 2015 г. размывает этот критерий, устанавливает необозримо широкие рамки усмотрения для КС и принятия им своих решений. Кроме всего, он стал фактически единственной инстанцией, дающей «зеленый свет» на применение постановлений ЕСПЧ.

Очевидно, что постановление 2015 г. обозначило резкий разворот во взаимодействии двух судов и выполнении международных обязательств России. И хотя оно рассчитано на случаи отступления от выполнения обязательств России «в порядке исключения» (п. 2.2), таких «исключений» за прошедшее после его принятия время «случилось» уже два. Когда генеральная линия определена в базовом документе (постановление 2015 г.), последующие решения могут только опираться на него и конкретизировать в новых делах.

Постановление от 19 апреля 2016 г. № 12-П по вопросу об исполнении решения ЕСПЧ по делу Анчугова первым подтвердило этот разворот, хотя и содержит предложение законодателю о возможном смягчении действующего правового режима. Кроме того, оно было сопровождено особыми мнениями трех судей КС, а затем научными публикациями, которые единодушно указали на перспективы для согласованного толкования документов и поиска путей выполнения постановления ЕСПЧ<sup>1</sup>. «Новый курс» был продолжен и подкреплён постановлением

<sup>1</sup> См., например: *Вайтан Г.* Трудно быть богом: Конституционный Суд России и его первое дело о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4. С. 107–124; *Ланаева В. В.* Возможности развития человекоцентристского потенциала Конституции РФ // Правоведение. 2016. № 1. С. 110–125; *Красиков Д.* Конвенционно-конституционные коллизии: что лежит в основе «возражения» Конституционного Суда России в адрес Европейского Суда по правам человека? // Международное правосудие. 2016. № 3. С. 101–117; *Бланкенгагел А.* «Прощай Совет Европы!» или «Совет Европы, давай поговорим!»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 139–144; *Филатова М.* Соотношение правопорядков и иерархия международных и национальных норм: новые вопросы и подходы к их решению в практике Конституционного Суда России // Международное правосудие. 2016. № 3. С. 98–99; *Будылин С.* Дело о правах заключенных и обходе международных норм, или Как правильно нарушить Конвенцию // *Zakon.ru*. 2016. 31 мая. URL: <https://zakon.ru/blog/2016/05/31>; *Иванов А.* Проблема исполнения постановлений ЕСПЧ // Там же. 2016. 17 мая. URL: <https://zakon.ru/blog/2016/05/17> и др.

КС от 19 января 2017 г. о возможности исполнения решения Европейского Суда по делу ЮКОСа (хотя в нем вновь сказано, что оно является исключением).

### Длящаяся «перенастройка» Конституционного Суда

В условиях российской политической системы законодательная деятельность в значительной мере предопределяется официальным мнением. Поэтому внесенные в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ 1994 г. (далее – ФКЗ о КС) изменения, касающиеся в первую очередь возможностей граждан для защиты своих прав и роли КС в выполнении решений Страсбургского суда, вполне закономерно рассматривать как отражение позиции исполнительной власти, а периодическое «форматирование» в течение многих лет деятельности КС – как подготовку и подведение к «неожиданному» отказу от определенной в Конституции политики открытости мировому сообществу и международным структурам.

После принятия ФКЗ о КС, начиная с 2001 г., компетенция и деятельность Конституционного Суда подлежат регулярной «перенастройке». Последний подобный закон принят в конце июля 2018 г., и число таких законов достигло 16.

Наиболее значимые изменения различных аспектов организации и деятельности КС предусмотрены законами 2010 и 2014 гг. Первый фактически сузил содержание ч. 4 ст. 125 Конституции в обход установленной процедуры внесения в нее поправок: теперь граждане могут обжаловать в КС только законы, примененные в конкретном деле, исключая законы, подлежащие применению. Практически все исследователи, анализировавшие суть изменений 2010 и 2014 гг., единодушны в том, что они умаляют права граждан, затрудняют их доступ к конституционному правосудию, побуждают граждан после судебных разбирательств обращаться не в КС, а в ЕСПЧ или в оба суда сразу, снижают потенциал конституционной жалобы<sup>1</sup>.

ФКЗ 2014 г. внес изменения в ст. 43, 85 и 101, которые в совокупности в новой редакции создают препятствия для прямого выполнения актов межгосударственных органов (прежде всего ЕСПЧ). На пути выполнения таких решений могут встать рассмотрение вопроса в КС и его акты. Причем право на обращение в КС имеют не только суды, но и установленный круг высших органов федеральной власти и органов власти субъектов РФ. Это в свою очередь изменяет статус решений ЕСПЧ, подлежащих, согласно обязательствам, исполнению государствами-членами Конвенции. Кроме того, умалялось право каждого на судебную защиту и на обращение в межгосударственные органы по защите прав. В то же время КС обязывался определить способы реализации постановлений Европейского Суда в ситуациях расхождения их правовых позиций<sup>2</sup>.

Отмеченные изменения выявляют тенденцию к уменьшению степени самостоятельности КС в обеспечении конституционности, сужению рамок его деятельности. Данную ситуацию точно характеризует высказывание: «КС „встраивается“ в „вертикаль власти“»<sup>3</sup>. Судья КС в отставке А. Кононов в выступлении на

<sup>1</sup> *Авакьян С. А.* Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 3–4; *Витрук Н. В.* Новое в конституционном судопроизводстве // Российское правосудие. 2011. № 3. С. 5; *Кряжков В. А., Митюков М. А.* Конституционный Суд Российской Федерации: развитие конституционно-правового статуса // Государство и право. 2011. № 10. С. 22.

<sup>2</sup> *Кряжков В. А.* Законодательство о Конституционном Суде РФ: новеллы 2014 года // Государство и право. 2014. № 12. С. 41.

<sup>3</sup> *Витрук Н. В.* Указ. соч. С. 10; *Привалов А.* О пределе уступчивости судьи Зорькина // Эксперт. 2010. № 44. С. 14.

ХIII Международном форуме по конституционному правосудию также счел предпринятые и намечаемые меры «последствием общей идеи усиления государства и властной вертикали»<sup>1</sup>.

Точку в дебатах между сторонниками выполнения международных обязательств и приверженцами охраны «незыблемости суверенитета» поставил Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» (далее – ФКЗ № 7). Этот 14-й закон об изменениях в статусе и полномочиях КС отразил наиболее значительные преобразования в подходе к выполнению международных обязательств. По сути, он закрепил в законодательной форме положения постановления 2015 г. Суду было вверено дополнительное полномочие «...разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека без проведения слушания...». КС отныне может принять постановление «о невозможности исполнения в целом или в части... решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, принятого на основании положений международного договора РФ в их истолковании межгосударственным органом...». В таком случае действия (акты) по исполнению решения межгосударственного органа не могут осуществляться (приниматься).

Обращает на себя внимание юридическая казуистика: «решения... органа... на основании международного договора... в его истолковании органом». К такому приему прибегают в попытках скрыть истинный смысл высказывания. Но в данном законе нет ответа на главный вопрос: как он соотносится с ФЗ о ратификации ЕКПЧ 1998 г., который установил признание обязательной юрисдикции ЕСПЧ? Можно провести параллель между постановлением 2015 г., которое фактически отменяет правовую позицию в отношении ЕСПЧ, сформулированную в постановлениях КС 2007, 2010, 2013 гг., и ФКЗ № 7, который, по сути, обходит закон 1998 г.

Для полной оценки произошедшего разворота важна еще одна деталь ФКЗ № 7: право на обращение в КС по поводу возможности / невозможности исполнения решения межгосударственного органа (в данном случае – ЕСПЧ) имеет компетентный «федеральный орган исполнительной власти», по мнению которого, существует «неопределенность» по вопросу о соответствии такого решения Конституции РФ. Точно подмечено, что «налицо не только презумпция осуществления органами исполнительной власти подобного толкования (норм международного права и конкретного договора. – С. М.), так или иначе расходящегося с тем, что было положено в основу решения межгосударственного органа по защите прав человека, но и его „квалифицирующее“ значение»<sup>2</sup>. Закон закрепил определяющую роль исполнительной власти в сугубо правовых вопросах. По сути, исполнительная власть получила преобладающее право толкования решений ЕСПЧ и в известной мере предопределения их судьбы. Решение тонких вопросов юридической квалификации было «доверено» не судебной власти, чье предназначение заключается как раз в этом.

### **Вместо заключения: что далее?**

При учете различающихся и даже противоположных оценок исследователей практика взаимодействия двух судов свидетельствует о том, что ни один из них не мог претендовать на лидерство в определении правильного применения Кон-

<sup>1</sup> Зорькин допускает выход России из-под юрисдикции ЕСПЧ.

<sup>2</sup> Ануфриева Л. П. Указ. соч. С. 43–44.

венции в национальной правовой системе, а имевшие место расходящиеся решения не означали конфронтацию ради демонстрации приоритета и самостоятельности.

Значительная часть представителей доктрины, экспертов, аналитиков, обозревателей, представителей судейского сообщества выступают за неукоснительное следование международным обязательствам страны.

В середине 2015 г. произошел резкий разворот в отношении к ЕСПЧ в результате принятия постановления № 21-П и ФКЗ № 7: от сотрудничества КС и ЕСПЧ был сделан шаг к их противопоставлению. Этот разворот и «новый курс» уже нашел подтверждение в постановлениях КС.

Очевидна определяющая роль руководящих структур государства в деятельности судебной системы, преобладание официального мнения над конституционным принципом верховенства права, «ручного» управления – над нормативным, правовым. Об этом свидетельствуют в первую очередь предыстория, инициатива принятия и содержание постановления 2015 г.: в нем нашло отражение отношение к Страсбургскому суду, не основанное на строгом правовом анализе. Оба документа – постановление и закон – четко выявили неготовность нашей страны к открытости, интеграции, международному правосудию, к передаче части полномочий международным органам, как это сказано в Конституции, ее стремление к «откату» к прежней «самостийности» за «спасительные стены» неприкасаемости государственного суверенитета. Нынешний этап – движение от международного правосудия и от интеграции.

Отголоском и развитием рассматриваемой проблемы стали высказывания на официальном уровне о необходимости изменения или даже отмены ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, определившей место и роль международного права в правовой системе страны. К сожалению, они поддержаны и некоторыми юристами. Любопытен аргумент: эта норма вряд ли теперь соответствует интересам страны, поскольку лишает ее возможности проводить собственную внешнюю и внутреннюю политику. Но это аргумент для некоей молодой развивающейся страны, только недавно освободившейся от колониальной зависимости и вставшей на путь самостоятельного развития. Как будто не мы, а кто-то за нас принимал Конституцию и эту статью, как и другую – о передаче части полномочий межгосударственным органам и объединениям.

Очевидно, что если процесс пересмотра некоторых положений первой главы Конституции будет запущен, он коснется не только этой, но и других основ конституционного строя, которые в 1993 г. стали для России откровением и достижением, необходимым для демократического и цивилизованного развития страны. Но даже если брать во внимание только ст. 15 Конституции, ее пересмотр или отмена обернулись бы профессиональным позором для юристов и политическим для страны. Это путь «в будущее назад».

### Список литературы

*Авакьян С. А.* Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.

*Ануфриева Л. П.* Еще раз о соотношении Конституции Российской Федерации и норм международного права // Российское правосудие. 2017. № 1.

*Апостолова Н. Н.* Приемлемость и исполнение решений Европейского Суда по правам человека // Российская юстиция. 2011. № 11.

*Арановский К. В.* Условия согласования практики международного и конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 3.

*Бланкенагель А.* «Прощай Совет Европы!» или «Совет Европы, давай поговорим!»? // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6.

*Бланкенагель А., Левин И. Г.* В принципе нельзя, но можно!.. Конституционный Суд России и дело об обязательности решений Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 5.

*Будылин С.* Дело о правах заключенных и обходе международных норм, или Как правильно нарушить Конвенцию // *Zakon.ru*. 2016. 31 мая. URL: <https://zakon.ru/blog/2016/05/31>.

*Будылин С. Л.* Конвенция или Конституция? Международное право и пределы государственного суверенитета // *Закон*. 2013. № 12.

*Вайпан Г.* Трудно быть богом: Конституционный Суд России и его первое дело о возможности исполнения постановления Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4.

*Витрук Н. В.* Новое в конституционном судопроизводстве // *Российское правосудие*. 2011. № 3.

*Витрук Н.* О некоторых особенностях использования решений Европейского Суда по правам человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.

*Гущина Н. А., Глухоедов М. С.* Коллизии отдельных постановлений Европейского Суда по правам человека и актов Конституционного Суда Российской Федерации // *Современное право*. 2013. № 9.

Депутаты запросили мнение КС о применимости решений ЕСПЧ в России // *Правда*. 2015. 16 июня. URL: <http://www.pravda.ru/news/politics/15-06-2015/1263334-deputy-0>.

Дмитрий Медведев: Конституционный суд необходим // *Вести*. 2010. 11 дек. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=413251>.

*Зорькин В. Д.* Взаимодействие национального и наднационального правосудия // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5.

*Зорькин В. Д.* Конституционный Суд России в европейском правовом поле // *Журнал российского права*. 2005. № 3.

*Зорькин В. Д.* Роль Конституционного Суда Российской Федерации в реализации Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1.

*Зорькин В.* Предел уступчивости // *Российская газета*. 2010. 29 окт.

*Зорькин В.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2004. № 12.

Зорькин допускает выход России из-под юрисдикции ЕСПЧ // *Право.ru*: аналит. портал. 2010. 22 нояб. URL: <https://pravo.ru/news/view/42619>.

*Иванов А.* Проблема исполнения постановлений ЕСПЧ // *Zakon.ru*. 2016. 17 мая. URL: <https://zakon.ru/blog/2016/05/17>.

*Карцов А. С.* Анализ влияния процесса европейской интеграции на развитие российских юридических институтов // Развитие европейских и российских юридических институтов в контексте европейской интеграции / ред. В. А. Шамахов, А. И. Федорков, Ю. В. Косов. СПб., 2012.

*Ковалев А. А., Исполинов А. С.* Дело Маркина. Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации: диалог или конфронтация? // *Российское правосудие*. 2011. № 5.

*Ковлер А. И.* Соотношение европейского конвенционного и национального конституционного права – обострение проблемы (причины и следствия) // *Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека*. М., 2015.

*Ковлер А.* Правовые позиции Европейского Суда по правам человека (в свете постановлений, принятых в 2010 году по жалобам против Российской Федерации) // *Российское правосудие*. 2011. № 2.

Конституционный Суд разрешил не исполнять решения ЕСПЧ // *Коммерсантъ*. 2015. 14 июля.

*Красиков Д.* Конвенционно-конституционные коллизии: что лежит в основе «возражения» Конституционного Суда России в адрес Европейского Суда по правам человека? // *Международное правосудие*. 2016. № 3.

*Кряжков В. А.* Законодательство о Конституционном Суде РФ: новеллы 2014 года // Государство и право. 2014. № 12.

*Кряжков В. А., Митюков М. А.* Конституционный Суд Российской Федерации: развитие конституционно-правового статуса // Государство и право. 2011. № 10.

КС РФ поставил свои решения выше международных // Российская газета. 2013. 7 дек.

*Лапаева В. В.* Возможности развития человекоцентристского потенциала Конституции РФ // Правоведение. 2016. № 1.

Москва хочет прекратить сотрудничество с ЕСПЧ // Национальная служба новостей. 2018. 1 марта. URL: <http://nsn.fm/hots/moskva-khochet-prekratit-sotrudnichestvo-s-espch.html>.

Понятия о суде // Российская газета. 2013. 17 мая.

*Привалов А.* О пределе уступчивости судьи Зорькина // Эксперт. 2010. № 84.

Путин не исключил возможность выхода РФ из-под юрисдикции ЕСПЧ // Интерфакс. 2014. 14 авг. URL: <http://www.interfax.ru/russia/391379>.

*Султанов А.* Новая веха в исполнении постановлений Европейского Суда по правам человека: значение и правовые последствия постановления Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010 года № 4-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 4.

*Сухов Э. В.* Проблема противоречий решений Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации // Социально-политические науки. 2011. № 1.

*Торшин А.* Выбор России // Российская газета. 2011. 12 июля.

*Тузмухамедов Б.* Европейский суд защитил многолетнего отца-офицера. Поможет ли это развитию российского законодательства и судебной практики? // Независимая газета. 2010. 13 окт.

*Тузмухамедов Б.* Карт-бланш. ЕСПЧ проинструктировал КС России. Что важнее: мнение Страсбурга или Конституция? // Независимая газета. 2013. 10 июля.

*Тузмухамедов Б.* Конфликт судов исчерпан? ЕСПЧ вновь усомнился в правоте Конституционного Суда, но сделал это хитрее // Независимая газета. 2012. 2 апр.

*Филатова М. А.* К вопросу о конфликте конституционных и наднациональных норм и путях его преодоления // Судья. 2013. № 10.

*Филатова М.* Соотношение правопорядков и иерархия международных и национальных норм: новые вопросы и подходы к их решению в практике Конституционного Суда России // Международное правосудие. 2016. № 3.

*Худoley К. М.* Конституционность решений ЕСПЧ и их исполнимость // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 2.