

ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

© 2016 г. Роман Евгеньевич Карасев¹

В настоящей статье автор анализирует вопросы, связанные с противоречием решений Европейского Суда по правам человека и норм национального права, в том числе в их интерпретации Конституционным Судом РФ. Рассматриваются вопросы возможности применения решений Европейского Суда по правам человека на территории России через призму обеспечения государственного суверенитета, защиты основ конституционного строя. В статье дается оценка правовой позиции Конституционного Суда РФ по вопросу приоритета решений Европейского Суда по правам человека, а также законопроекту, предполагающему наделение Конституционного Суда РФ правом принимать решения относительно возможности или невозможности исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека на территории России. Автор приходит к выводам о необходимости соблюдения баланса между публичными и частными интересами при решении вопроса о применимости соответствующих постановлений на территории России.

In this article the author analyzes the issues related to the contradiction of the decisions of the European Court of Human Rights and national law, including its interpretation by the Constitutional Court of the Russian Federation. The questions of the possibility of applying the decisions of the European Court of Human Rights in Russia through the prism of ensuring national sovereignty, the protection of the constitutional order. The article assesses the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation on the priority of the European Court of Human Rights, as well as the bill is supposed to give the Constitutional Court the right to decide on the possibility or impossibility of execution of judgments of the European Court of Human Rights in Russia. The author comes to the conclusion that the balance between public and private interests in deciding on the appropriate decisions on the territory of Russia.

Ключевые слова: гражданское общество, Европейский Суд по правам человека, жалоба, конституционный контроль, Конституционный Суд РФ, Конституция РФ, права, правовая защита, правовое государство, свобода.

Key words: civil society, the European Court of Human Rights, a complaint, the constitutional review, the Constitutional Court of the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, the rights, legal protection, Rule of Law, freedom.

В последнее время в общественно-политических кругах широко обсуждается вопрос применения решений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ) на территории Российской Федерации. Такое применение часто рассматривается в контексте обеспечения государственного суверенитета. Актуальность данной проблемы обусловлена недавним принятием Конституционным Судом РФ постановления по указанному вопросу, а также последующим внесением в Государственную Думу законопроекта, предполагающего наделение Конституционного Суда РФ правом принимать решения относительно возможности или невозможности исполнения постановлений ЕСПЧ на территории России.

На наш взгляд, рассмотрение данного вопроса следует начать с конституционно-правовых основ обращения заинтересованных субъектов за защитой в ЕСПЧ. Так, правовыми нормами, на основании которых граждане Российской Федерации или их объединения могут обратиться в межгосударственные органы по защите прав, являются ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 46 Конституции РФ. Указанные нормативные положения

закрепляют, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы, в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. При этом каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

По мнению исследователей, «возможность обращения за защитой в межгосударственные органы, закрепленная в качестве конституционного права (часть 3 статьи 46 Конституции РФ), не только предоставляет возможность пострадавшему защитить нарушенное право, но и позволяет государству увидеть свои ошибки в осуществлении правосудия и защиты конвенционных прав и свобод, которые, впрочем, совпадают с конституционными правами и свободами»².

Таким образом, обращение в межгосударственные органы за защитой прав и свобод есть одна из форм реализации пра-

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (E-mail: postservice_91@mail.ru). Roman Karasev, postgraduate student, Department of constitutional and municipal law, Institute of state and law of Tyumen state University (E-mail: postservice_91@mail.ru).

² Султанов А.Р. Защита свободы совести, распространения убеждений через призму постановлений Европейского Суда по правам человека. М., 2013 // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2015 г.).

ва человека и гражданина на судебную защиту. В этой связи Е.Г. Стребкова обоснованно отмечает, что “без механизма реализации указанного права на национальном уровне такое право становится иллюзорным”³.

На практике такая реализация стала возможной после ратификации Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴ (далее – Конвенция) и признания юрисдикции ЕСПЧ. Согласно ст. 19 Конвенции в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя высокими договаривающимися сторонами по настоящей Конвенции и протоколам к ней, учреждается Европейский Суд по правам человека. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и протоколов к ней (п. 1 ст. 32 Конвенции). В соответствии с п. 1 ст. 46 Конвенции высокие договаривающиеся стороны обязуются исполнять окончательные постановления ЕСПЧ по любому делу, в котором они выступают сторонами.

В рамках рассмотрения вопроса верховенства Конституции РФ при применении решений ЕСПЧ важно уяснить правовое положение ЕСПЧ в отечественной правовой системе.

Ратификация Конвенции распространила юрисдикцию ЕСПЧ на Российскую Федерацию. Так, согласно ст. 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней” от 30 марта 1998 г.⁵ “Российская Федерация в соответствии со статьей 46 Конвенции признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договоров актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации”.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 5 февраля 2007 г. № 2-П⁶, “как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения Европейского Суда по правам человека – в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, – являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права”.

Таким образом, нормы Конвенции и решения ЕСПЧ – часть правовой системы Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что ЕСПЧ не является национальным органом судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, равно как он не является и частью судебной системы Российской Федерации. Значит, при вынесении постановлений данным органом не исключена их политизация в целях влияния на правовую систему России, а также политическую обстановку в стране. Следовательно, вопрос юридической силы решений ЕСПЧ на территории России должен рассматриваться в контексте государственного суверенитета, обеспечения основ конституционного строя, обороноспособности и безопасности государства. Особо “опасной” становится ситуация, когда решение ЕСПЧ предполагает внесение изменений в Конституцию РФ и исключает применение норм национального права в их конституционно-правовом смысле, выявленным Конституционным Судом РФ.

Иными словами, на практике возникают противоречия между нормами Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Конституцией РФ, а также актами толкования указанных документов, таких как решения Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ.

В качестве примера таких противоречий приведем дело “Анчугов и Гладков против России”, по которому Европейским Судом было принято постановление, в котором Суд признал нарушение права на свободные выборы (Протокол № 1) вследствие ограничения в российском праве избирательного права лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда⁷. Полагаем, что данное постановление противоречит ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, в соответствии с которой не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

В рамках данного дела правовая позиция заявителей заключалась в том, что ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, запрещающая лицам, осужденным к лишению свободы, участвовать в выборах, противоречит ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой закреплено право на свободные выборы. Тот факт, что Россия безоговорочно присоединилась к Конвенции, по мнению заявителей, свидетельствует о том, что в данном случае применению подлежит напрямую норма Конвенции, так как в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В своем решении Европейский Суд признал факт нарушения ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, указав, что законодательство должно соответствовать Конвенции независимо от способа принятия.

Думается, что такое решение посягает на независимость Российской Федерации в установлении строя правовых отношений внутри государства. Возможность определять систему правовых отношений, устанавливать общий правопорядок, правоспособность, права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан есть выражение верховенства государственной вла-

³ Стребкова Е.Г. Право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека: проблемы реализации // Ленинградск. юрид. журнал. 2014. № 2. С. 119–124 // Там же.

⁴ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) (Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ “Нижнекамскнефтехим” и “Хакасэнерго”, а также жалобами ряда граждан» от 5 февраля 2007 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1 // СПС “КонсультантПлюс” (Дата обращения: 01.12.2015 г.).

⁷ См.: постановление Европейского Суда по правам человека «Дело “Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации”» от 4 июля 2013 г. // Бюллетень ЕСПЧ. Росс. изд. 2014. № 2. С. 11, 124–142 // Там же.

сти, которое, в свою очередь, является элементом государственного суверенитета⁸.

Указанное постановление ЕСПЧ также вступает в противоречие с Постановлением Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П⁹, которым п/п. “а” п. 3.2 ст. 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” признан соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой установленное им в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, ограничение пассивного избирательного права, не являющееся уголовным наказанием, может применяться в механизме общеправовых последствий осуждения без специального указания в приговоре в качестве установленного на определенный срок конституционно-правового дисквалифицирующего препятствия для занятия такими лицами выборных публичных должностей после отбытия ими наказания.

Имеющиеся противоречия порождают вопрос о приоритетности норм международного права, в том числе в их интерпретации Европейским Судом в отечественной правовой системе. Особенно актуальна данная проблема в контексте тех коллизий, которые возникают в связи с постановлениями ЕСПЧ в их соотношении с решениями национальных конституционных судов в сфере защиты прав человека¹⁰.

В научной литературе встречается подход, согласно которому из того, что Российской Федерацией была ратифицирована Конвенция о защите прав человека и основных свобод и в связи с этим признана юрисдикция ЕСПЧ, не следует признание юрисдикции актов интерпретации этой Конвенции, каковыми являются решения Европейского Суда¹¹.

Диаметрально противоположен подход, согласно которому решения ЕСПЧ носят прецедентный характер в российской правовой системе. Так, П.А. Лаптев и А.И. Ковлер высказывают точку зрения, что после ратификации Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод уместно говорить о появлении в России такого источника права, как прецедент¹².

По мнению судьи Европейского Суда по правам человека Л. Гарлицкого, у ЕСПЧ не так много способов гарантировать соблюдение создаваемого им прецедентного права национальными судами, поэтому возрастает роль взаимодействия

национальных и наднациональных судов, основанного на общей цели по защите прав и свобод человека¹³.

На взгляд Г.А. Гаджиева, признание Российской Федерацией юрисдикции ЕСПЧ означает, что России необходимо придерживаться как основных решений Суда, так и его правовых позиций, сформулированных в предыдущих решениях¹⁴.

Д. Вяткин и М. Кротов, в свою очередь, отмечают, что “ЕСПЧ не является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к национальным судам. Решением ЕСПЧ не может быть отменено конкретное судебное постановление, вынесенное судами на территории любого государства – участника Конвенции”, решения ЕСПЧ “не могут содержать указаний государству-ответчику о необходимости изменения законодательства, поскольку это будет являться нарушением суверенитета государства и выходить за рамки компетенции ЕСПЧ”¹⁵.

Как видим, в науке окончательно не решен вопрос о правовом положении решений Европейского Суда по правам человека в правовой системе России. Однако решение этого вопроса принципиально важно как для государства, так и для человека и гражданина в отдельности.

Полагаем, что при решении данного вопроса необходимо соблюдать баланс между публичными и частными интересами, а также обязательствами Российской Федерации, связанными с признанием юрисдикции ЕСПЧ.

Представляется обоснованным способ разрешения коллизий между постановлениями ЕСПЧ и нормами национального права России, предложенный В.Д. Зорькиным¹⁶. Суть данного способа заключается в использовании логики, лежащей в основе правовых позиций Конституционного Суда Германии (постановления от 11 октября 1985 г., от 14 октября 2004 г., от 13 июня 2010 г.), – “об ограниченной правовой силе постановлений Европейского Суда”. Решения Европейского Суда по правам человека обязательны для государства в рамках круга участвующих в рассмотрении дела лиц и в отношении конкретного предмета спора, рассмотренного Европейским Судом. Однако государство имеет право не учитывать решение ЕСПЧ в случаях и в частях, противоречащих конституционным ценностям, защищаемым Основным законом Германии.

Описанный выше подход можно применять в российской правовой действительности: в случаях противоречия решений Европейского Суда по правам человека Конституции РФ необходимо применять Конституцию и правовые позиции Конституционного Суда РФ, выявляющие ее смысл “в тех случаях, когда Конституция наиболее полно обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина по сравнению с соответствующим положением Конвенции в его истолковании, данным в постановлении ЕСПЧ”¹⁷.

⁸ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учеб. М., 2001 // <http://bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-4/24.htm> (Дата обращения: 30.11.2015 г.).

⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» от 10 октября 2013 г. // Росс. газ. 2013. 23 окт. // СПС “КонсультантПлюс” (Дата обращения: 01.12.2015 г.).

¹⁰ См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 148.

¹¹ См.: Крусс В.И. Дискриминация и дифференцированный подход к обладателям конституционных прав и свобод // Гос. и право. 2005. № 12. С. 36.

¹² См.: Лаптев П.А. Правовая система России и европейские правовые стандарты // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 145; Ковлер А.И. Европейское право прав человека и Конституция России // Журнал рос. права. 2004. № 1. С. 154, 155.

¹³ См.: Гарлицкий Л. Сотрудничество и конфликт (Несколько наблюдений из практики взаимодействия Европейского Суда по правам человека и национальных органов конституционного правосудия) // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 1. С. 50.

¹⁴ См.: Гаджиев Г.А. Влияние юрисдикции Европейского Суда по правам человека на судебную практику Конституционного Суда РФ // Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия. Материалы Всеросс. совещания (Москва, 24 декабря 2002 г.) / Под ред. М.А. Митюкова. М., 2004. С. 244.

¹⁵ Представители власти в КС считают приоритетными решения судов РФ над ЕСПЧ // http://rapsinews.ru/international_news/20131106/269537274.html#ixzz2jwYHt5p (Дата обращения: 05.12.2015 г.).

¹⁶ См.: Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 147.

¹⁷ Там же. С. 155.

На наш взгляд, указанная правовая позиция вполне соответствует естественной необходимости государства обеспечивать стабильность конституционного строя, закрепленной в том числе в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Согласно данной норме «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Однако, думается, и в этом случае нужно соблюдать баланс публичных интересов и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В.Д. Зорькин, отмечая необходимость использования указанного германского прецедента, полагает, что вопрос о том, как именно использовать этот прецедент, нельзя решать умозрительно, поскольку этот вопрос можно проверять только юридической практикой¹⁸.

14 июля 2015 г. Конституционный Суд РФ постановил, что решения ЕСПЧ должны исполняться с учетом верховенства Конституции РФ¹⁹. В Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П Конституционный Суд сделал ряд важных выводов.

Во-первых, Конституция РФ обладает приоритетом по отношению к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и основанным на ней постановлениям ЕСПЧ.

Во-вторых, в случае если ЕСПЧ даст трактовку Конвенции, противоречащую Конституции РФ, Россия будет вынуждена отказаться от буквального следования постановлению Страсбургского суда. Отмечается, что данный вывод соотносится с практикой высших судов европейских стран (в частности, Германии, Италии, Австрии, Великобритании), которые также придерживаются принципа приоритета норм национальных конституций при исполнении решений ЕСПЧ, и с нормами Венской конвенции о праве международных договоров²⁰.

В-третьих, верховенство Конституции РФ при исполнении решений ЕСПЧ может быть обеспечено исключительно Конституционным Судом РФ в рамках одной из двух процедур: 1) о проверке конституционности законодательных норм, в которых ЕСПЧ обнаружил изъяны. Соответствующий запрос обязан направить суд, пересматривающий дело на основании решения европейской юстиции; 2) о толковании Конституции по запросу Президента или Правительства РФ, когда органы власти сочтут конкретное постановление ЕСПЧ в отношении России неисполнимым без нарушения Основного Закона. Если Конституционный Суд РФ придет к выводу о несовместимости с Конституцией вынесенного в Страсбурге решения, оно не подлежит исполнению.

¹⁸ См.: там же. С. 156.

¹⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» от 14 июля 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 12.12.2015 г.).

²⁰ См.: <http://www.ksrf.ru/ru/news/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244> (Дата обращения: 01.12.2015 г.).

В связи с данным постановлением в органах законодательной власти Российской Федерации рассматривается законопроект № 931766-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»»²¹.

В пояснительной записке к законопроекту говорится, что его целью является предусмотрение не противоречащего юридической природе Конституционного Суда РФ и его предназначению как высшего судебного органа конституционного контроля специального правового механизма разрешения им вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление.

В частности, предлагается наделение Конституционного Суда РФ полномочиями по рассмотрению вопроса возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. В случае если Суд принимает постановление о невозможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься).

Вместе с тем неясным остается вопрос о юридических последствиях принятия Конституционным Судом РФ решения о невозможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод, в частности вопрос соотношения такого решения Конституционного Суда с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

В соответствии с названной нормой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Таким образом, если Конституционным Судом РФ будет признана невозможность исполнения, например, решения ЕСПЧ, то такое решение, представляющее собой акт толкования Конвенции, не может считаться частью правовой системы России. Такая ситуация, на наш взгляд, не вполне вписывается в рамки ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Следовательно, данная норма будет нуждаться в корректировке с учетом полномочий Конституционного Суда РФ принимать решения относительно исполнимости решений межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и гражданина.

Полагаем, однако, что указанные изменения в Закон о Конституционном Суде РФ в целом оправданны и отвечают необходимости защиты основ конституционного строя. При этом, по нашему мнению, Конституционный Суд при разрешении вопросов о возможности или невозможности исполнения решений ЕСПЧ должен будет исходить из необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов, а также из необходимости признания невозможным исполнения межгосударственного органа по защите прав и свобод только в том случае, если это противоречит основным конституционным ценностям Российской Федерации.

²¹ См.: [http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7D281BD306AD3A1643257F0100219655/\\$FILE/931766-6_18112015_931766-6.PDF?OpenElement](http://asozd2c.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7D281BD306AD3A1643257F0100219655/$FILE/931766-6_18112015_931766-6.PDF?OpenElement) (Дата обращения: 28.11.2015 г.).