

Роман КАРАСЕВ

О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Наделение Конституционного Суда Российской Федерации полномочиями по разрешению дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека нельзя рассматривать как ущемление прав и свобод человека и гражданина. Для решения коллизионных вопросов необходимо наладить эффективное взаимодействие Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека. Такое взаимодействие должно осуществляться на основе соблюдения баланса между защитой прав и свобод человека и гражданина и соблюдением интересов Российской Федерации.

Ключевые слова: Европейский Суд по правам человека, Конституционный Суд Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, права, правовая защита, правовое государство, свобода

Защита прав и свобод человека и гражданина в России может осуществляться путем реализации субъектами правоотношений своих прав как на внутригосударственном, так и на международном уровне. В этой связи представляется необходимым рассмотреть вопрос взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте соотношения Конституции Российской Федерации с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и влияния решений Европейского Суда на деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. Особую актуальность данный вопрос приобретает в связи с наделением Конституционного Суда полномочиями по рассмотрению дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека.

Обращение в межгосударственные органы за защитой прав и свобод является одной из форм реализации права человека и гражданина на судебную защиту. Как обоснованно отмечает Е.Г. Стребкова, «без механизма реализации указанного права на национальном уровне такое право становится иллюзорным»¹.

На практике такая реализация стала возможной после ратификации Российской Федерацией Конвенции о защите прав

¹ Стребкова Е.Г. Право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека: проблемы реализации // Ленинградский юридический журнал. 2014. № 2. С. 119. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 03.05.2016).

человека и основных свобод² (далее — Конвенция) и признания юрисдикции Европейского Суда по правам человека. Ратификация Конвенции распространила юрисдикцию Европейского Суда по правам человека на Российскую Федерацию. Следовательно, нормы Конвенции и решения Европейского Суда по правам человека являются частью правовой системы Российской Федерации.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 05.02.2007 г. № 2-П, «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»³.

Правовым последствием вынесения решения Европейского Суда по правам человека, в случае установления факта нарушения Конвенции государством-ответчиком, является возложение на такое государство обязанности не только произвести заинтересованным лицам выплаты, присужденные в качестве справедливой компенсации за признанное постановлением Суда нарушение, но и принять меры общего характера, а если необходимо — и индивидуальные меры, с тем чтобы в национальной правовой практике положить конец этому нарушению и устранить, насколько возможно, его последствия, причем такие меры должны предприниматься и в отношении других лиц, оказавшихся в положении заявителя, право которого Суд признал нарушенным⁴. Данная правовая позиция содержится в Постановлении Европейского Суда по правам человека от 15.01.2009 г. по делу «Бурдов против России»⁵.

В Постановлении от 26.02.2010 г. № 4-П Конституционный Суд РФ указал, что лицо, в отношении которого Европейским Судом по правам человека было установлено нарушение Конвенции

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5). Заключена в г. Риме 04.11.1950 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 03.05.2016).

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.02.2007 № 2-П «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 „Нижекамскнефтехим“ и „Хакасэнерго“, а также жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 1. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 03.05.2016).

⁴ См.: Современные проблемы организации публичной власти: Монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 01.07.2015).

⁵ Постановление Европейского Суда по правам человека от 15.01.2009 «Дело „Бурдов (Burdov) против Российской Федерации“» (№ 2) (жалоба № 33509/04) // Российская хроника Европейского Суда. 2009. № 4. СПС КонсультантПлюс.

о защите прав человека и основных свобод, во всяком случае должно иметь возможность обратиться в компетентный суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре судебного акта, послужившего поводом для направления жалобы в Европейский Суд по правам человека. Такое лицо должно быть уверенным, что его заявление будет рассмотрено. В свою очередь, решение компетентного суда по вопросу о возможности пересмотра соответствующего судебного акта, учитывая необходимость принятия конкретных мер индивидуального характера в целях восстановления нарушенных прав заявителя, должно основываться на всестороннем и полном рассмотрении его доводов, а также обстоятельств конкретного дела.

Влияние решений Европейского Суда по правам человека на систему судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также соотношение этих решений с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации широко обсуждаются в научной литературе.

Как отмечает В.Д. Зорькин, «одним из главных вызовов современной конституционной юстиции является необходимость одновременного решения двух иногда сложно сочетаемых задач: гармонизации своей практики с подходами, вырабатываемыми в наднациональной сфере, с одной стороны, и защиты собственной конституционной идентичности, с другой стороны»⁶.

Таким образом, на практике возникают противоречия между нормами Конвенции и Конституцией Российской Федерации, а также актов толкования указанных документов, таких как решения Европейского Суда по правам человека и постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Примером таких противоречий может служить широко известное дело «Анчугов и Гладков против России», по которому Европейским Судом было принято постановление о признании нарушения права на свободные выборы (Протокол № 1) вследствие ограничения в российском праве избирательного права лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда⁷. 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 своем решении Европейский Суд признал факт нарушения статьи 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

⁶ Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 146.

⁷ Постановление Европейского Суда по правам человека от 04.07.2013 «Дело „Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации“» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 2. С. 11, 124–142. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 03.05.2016).

Федерации в установлении строя правовых отношений внутри государства. Возможность определять систему правовых отношений, устанавливая общий правопорядок, правоспособность, права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан является выражением верховенства государственной власти, которое, в свою очередь, является элементом государственного суверенитета⁸.

Указанное постановление Европейского Суда по правам человека также вступает в противоречие с Постановлением Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 20-П, которым пп. «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 Российской Федерации 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 наказания⁹.

Таким образом, имеющиеся противоречия порождают *вопрос о приоритетности норм международного права*, в т.ч. в их интерпретации Европейским Судом, в отечественной правовой системе. Особенно актуальна данная проблема в контексте тех коллизий, которые возникают в связи с постановлениями Европейского Суда по правам человека в их соотношении с решениями национальных конституционных судов в сфере защиты прав человека¹⁰.

В научной литературе получил распространение подход, согласно которому ратификация Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод и, как следствие, признание юрисдикции Европейского Суда по правам человека, не означает признания юрисдикции актов интерпретации этой Конвенции, каковыми являются решения Европейского Суда¹¹.

⁸ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001 / URL: <http://bibliotekar.ru/konstitucionnoe-pravo-4/24.htm> (дата обращения 03.05.2016).

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «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» / Российская газета, 23 окт. 2013 г. № 238. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 03.05.2016).

¹⁰ См.: Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 148.

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

Диаметрально противоположным является подход, согласно которому решения Европейского Суда по правам человека носят прецедентный характер в российской правовой системе. Так, П.А. Лаптев и А.И. Ковлер высказывают мнение, согласно которому 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 Л. Гарлицкого, у Европейского Суда по правам человека не так много способов гарантировать соблюдение создаваемого им прецедентного права национальными судами, поэтому возрастает роль основанного на общей цели по защите прав и свобод человека взаимодействия между национальными и наднациональными судами¹³.

Таким образом, несмотря на всю важность как для государства, так и для человека и гражданина в отдельности вопроса о правовом положении решений Европейского Суда по правам человека в правовой системе России, на сегодняшний день он окончательно не решен.

14 июля 2015 г. Конституционный Суд Российской Федерации постановил, что решения Европейского Суда по правам человека должны исполняться с учетом верховенства Конституции Российской Федерации¹⁴. В Постановлении от 14.07.2015 г. № 21-П Конституционный Суд сделал ряд важных выводов.

Первый. Конституция Российской Федерации обладает приоритетом по отношению к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и основанным на ней постановлениям Европейского Суда по правам человека.

Второй. В случае, если Европейский Суд даст трактовку Конвенции, противоречащую Конституции РФ, Россия будет вынуждена отказаться от буквального следования постановлению Суда. Отмечается, что данный вывод соотносится с практикой

¹² См., напр.: *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 российского 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 Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 г. № 21-П «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». СПС КонсультантПлюс (дата обращения 12.08.2015).

высших судов европейских стран (в частности, Германии, Италии, Австрии, Великобритании), которые также придерживаются принципа приоритета норм национальных конституций при исполнении решений Европейского Суда по правам человека, и с нормами Венской конвенции о праве международных договоров¹⁵.

Третий. Верховенство Конституции при исполнении решений Европейского Суда по правам человека может быть обеспечено исключительно Конституционным Судом Российской Федерации в рамках одной из двух процедур. Первая заключается в проверке конституционности законодательных норм, в которых Европейский Суд по правам человека обнаружил изъяны. Соответствующий запрос обязан направить суд, пересматривающий дело на основании решения европейской юстиции. Вторая сводится к толкованию Конституции по запросу Президента или Правительства РФ, когда органы власти сочтут конкретное постановление Европейского Суда по правам человека 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.

Данный правовой подход был закреплен в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» путем его дополнения главой XIII.1. «Рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека и гражданина»¹⁶.

19 апреля 2016 г. Конституционный Суд Российской Федерации вынес первое постановление «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу „Анчугов и Гладков против России“ в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации»¹⁷. По результатам рассмотрения данного дела Суд признал невозможным исполнение Постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство, которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

¹⁵ URL: <http://www.ksrf.ru/ru/news/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244> (дата обращения 03.05.2016).

¹⁶ См.: Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О Конституционном Суде Российской Федерации“» // Собрание законодательства РФ. 21.12.2015. № 51. Ч. I. Ст. 7229. СПС КонсультантПлюс (дата обращения 03.05.2016).

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу „Анчугов и Гладков против России“ в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации / URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 22.04.2016).

Вместе с тем орган конституционного контроля отметил, что исполнение названного Постановления возможно в части мер общего характера, обеспечивающих справедливость, соразмерность и дифференциацию применения ограничений избирательных прав.

Таким образом, в последнее время Конституционный Суд Российской Федерации и законодатель идут по пути *ограничения юридической силы решений Европейского Суда по правам человека на территории Российской Федерации*, что выразилось в принятии Конституционным Судом соответствующего постановления, а также внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», предполагающие наделение Конституционного Суда полномочиями по проверке конституционности межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. На наш взгляд, такой подход нельзя расценивать как ущемляющий права и свободы человека и гражданина, поскольку он отражает необходимость защиты интересов и суверенитета Российской Федерации.

Кроме того, наделение Конституционного Суда Российской Федерации полномочиями по разрешению дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека предполагает решение вопросов об исполнении только тех решений, которые приняты непосредственно в отношении Российской Федерации. Вместе с тем отечественным законодательством не предусмотрен механизм ограничения юридической силы тех решений Европейского Суда, которые приняты не в отношении России, но содержат толкование норм Конвенции.

Таким образом, необходимо наладить эффективное взаимодействие Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека. Такое взаимодействие должно осуществляться при соблюдении баланса между защитой прав и свобод человека и гражданина и соблюдением интересов Российской Федерации.

Полагаем, что любые решения Европейского Суда по правам человека являются частью российской правовой системы и Конституционный Суд Российской Федерации должен их учитывать при рассмотрении дел и вынесении решений. Однако выявление противоречий между правовыми позициями Европейского Суда по правам человека и Конституцией Российской Федерации, в т.ч. в ее толковании Конституционным Судом, по нашему мнению, свидетельствует об отсутствии оснований для их применения в России.

Представляется, что те решения Европейского Суда по правам человека, которые вынесены в отношении Российской Федерации, должны учитываться Конституционным Судом Российской Федерации до тех пор, пока их неконституционность не будет выявлена в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».