

ДЕЛЕГАЦИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DELEGATION OF
THE RUSSIAN FEDERATION

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В ПРОДВИЖЕНИИ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Сессия 2 . Эффективные национальные и международные инструменты по защите прав человека и предотвращению нарушений прав человека: лучшие практические методы, текущие проблемы и решения (12 июля 2013 г).

ПОДХОДЫ К СООТНОШЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ И КОНСТИТУЦИОННЫХ ПОЛОЖЕНИЙ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Уважаемый г-н Председатель,
Уважаемые дамы и господа,

Международные договоры в области защиты прав и свобод человека и гражданина имеют особый статус в правовой системе России. Статья 15 (ч. 4) российской Конституции прямо интегрирует международные договоры Российской Федерации, как и общепризнанные принципы и нормы международного права, в российскую правовую систему и устанавливает их статус в иерархии национальных норм. Международные договоры в РФ обладают юридической силой, превышающей силу федерального закона.

Международно-правовые инструменты активно используются Конституционным Судом практически с самого начала его деятельности для усиления и обогащения используемых методов защиты конституционных прав граждан. Формально Конституционный Суд РФ не наделен полномочиями по проверке соответствия национального законодательства положениям международных договоров РФ. Однако на практике, применяя конституционные нормы в качестве критерия контроля, Конституционный Суд РФ применяет нормы международных договоров в области защиты прав и свобод как дополнительный критерий контроля, обеспечивая тем самым различные нюансы, усиление и обогащение конституционного толкования. Кроме того, в силу статьи 17 (ч. 1) Конституции РФ, в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. Такое расширение сферы гарантий означает, что при рассмотрении вопросов о нарушении прав и свобод граждан, суды (включая и Конституционный Суд РФ), должны учитывать стандарты, вытекающие из международных норм, среди которых «конвенционный блок» (то есть нормы Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практика Европейского Суда по правам человека) занимают центральное место.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод особенно глубоко имплементирована в российскую правовую систему, в силу того, что имеет два уровня применения. Как международный договор РФ она подлежит учету и применению всеми

судебными органами и законодателем. Одновременно, как основа для деятельности наднационального судебного органа – Европейского Суда по правам человека – порождает обязательство принятия мер как индивидуального, так и общего характера в случае констатации ЕСПЧ нарушений Конвенции со стороны России. Соответственно, взаимодействие российской правовой системы и системы Конвенции осуществляется на двух уровнях – учет собственно нормативных положений Конвенции и исполнение и имплементация решений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ).

Конституционный Суд России регулярно обращается к вопросу взаимодействия между российским и наднациональным правовыми порядками. Так, Конституционным Судом была сформулирована позиция о необходимости учета в российской правовой системе как самой Конвенции, так и практики ЕСПЧ, в которых дается истолкование ее положений, в том числе – вынесенных по жалобам против других государств. Таким образом, расширительный эффект постановлений ЕСПЧ, получивший в доктрине название *res interpretata*, нашел свое официальное подтверждение в практике КС.

Поскольку ценности, лежащие в основе как Европейской Конвенции, в целом аналогичны, и обе системы – и национальная, и наднациональная, действуют исходя из общей цели защиты прав и свобод граждан, в подавляющем числе дел, рассматриваемых Конституционным Судом, мы видим совпадение международных стандартов в области прав человека (в том числе, вытекающих из практики ЕСПЧ), и стандартов, используемых Конституционным Судом в его практике.

Вместе с тем, есть отдельные случаи расхождений в толковании как содержания прав и свобод, гарантированных российской Конституцией и Европейской Конвенцией, так и в методах их защиты. При том, что каталог прав, закрепленных в Конституции РФ, и основных международных актов в области защиты прав и свобод (в первую очередь – Европейской Конвенции), в основном совпадает, могут отличаться подходы к интерпретации этих прав. Не секрет, что нормы Конвенции, принятой более 60 лет назад, подвергаются активной интерпретации Европейским Судом для их адаптации к быстро меняющимся социальным реалиям и общественным запросам. Данная цель достигается с помощью методологии Европейского Суда, рассматривающего в его практике Конвенцию как «живой инструмент», и истолковывающего его нормы исходя из динамики социально-экономических, а иногда и политических реалий. Не всегда при этом такое «новое» или «расширенное» видение Конвенции совпадает с представлениями стран – участниц.

Перед российским конституционным судьей стоит двойная задача: с одной стороны, при толковании норм национальной Конституции, он должен учитывать принадлежность России к наднациональному правовому порядку, а с другой – обеспечивать верховенство конституционных норм, находящихся на вершине российского правового порядка и пирамиды всех юридических актов, среди которых международные договоры являются лишь одной из ступеней, располагающихся ниже Конституции.

Расхождения между международным и национальным правом могут возникать на различных уровнях:

- противоречие между международным договором (Европейской Конвенцией) и национальным правом (законом);
- противоречие между международным договором и Конституцией РФ;
- противоречие между решением наднационального органа (ЕСПЧ) и Конституцией РФ;
- противоречие между практикой ЕСПЧ и практикой Конституционного Суда.

Основным постулатом во всех случаях выявления противоречия между теми или иными международными актами является приоритет положений Конституции РФ – как основы правового порядка Российской Федерации. Конституция определяет, в том числе, и

место международных договоров в российской правовой системе, наделяет их юридической силой, превышающей силу закона.

В случае выявления противоречия между национальным законом и международным договором, в силу ст. 15 (ч. 4) Конституции РФ, подлежит применению международный договор, обладающий инфраконституционным статусом (выше уровня федерального закона, но ниже уровня Конституции РФ).

В то же время, случаи противоречий положений международного договора РФ Конституции пока скорее теоретические. Компетенция Конституционного Суда РФ (ст. 125 Конституции РФ, ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает возможность проверки конституционности не вступивших в силу международных договоров РФ. Теоретически возможна ситуация, когда положения действующего международного договора порождают сомнения в их соответствии Конституции РФ; на практике такие ситуации не возникали, и вопрос о механизме их разрешения остается за рамками сегодняшнего выступления. Можно, однако, предположить, что и в этом случае, с формально-юридической точки зрения должны применяться нормы Конституции РФ как акта большей юридической силы.

Вторая ситуация связана с выявлением расхождений между решением наднационального органа (в нашем случае – Европейского Суда по правам человека) и положениями национальной Конституции. Буквально на днях, 4 июля, Европейским Судом было принято постановление *Анчугов и Гладков против России*, в котором ЕСПЧ признал нарушение статьи 3 Протокола № 1 (право на свободные выборы) вследствие ограничения в российском праве пассивного избирательного права лиц, осужденных по приговору суда. Данный вывод Европейского Суда входит в противоречие со ст. 32 (ч.3) Конституции РФ, устанавливающей прямой запрет на участие в выборах для граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Наконец, недавно российская правовая система столкнулась и с третьей проблемой: различным толкованием содержания прав и свобод человека и гражданина в практике Конституционного суда и Европейского Суда по правам человека. Эта ситуация касалась рассмотрения сперва Конституционным Судом РФ, а затем Европейским Судом, известного дела по жалобе гражданина Маркина – военнослужащего, просившего о предоставлении отпуска по уходу за ребенком. Данное право в соответствии с российским законодательством о военной службе предоставлено только женщинам – военнослужащим. Конституционный Суд РФ не нашел оснований усомниться в конституционности норм, устанавливающих такую позитивную дискриминацию. Однако позднее Европейский Суд установил нарушение статей 8 и 14 Конвенции в отношении заявителя.

В настоящее время на рассмотрении в Конституционном Суде РФ находится запрос по так называемому делу «Маркин (№2)». После принятия Европейским Судом постановления, заявитель обратился в российский суд, принявший решение по его делу, с просьбой о пересмотре ранее вынесенных решений. Российский суд оказался в сложной ситуации: с одной стороны, есть постановление ЕСПЧ, обязательное и подлежащее исполнению, с другой стороны – также обязательное решение Конституционного Суда РФ, говорящее об отсутствии нарушений конституционных прав заявителя. Для того, чтобы определить последствия такого конфликта решений, вынесенных в национальном и наднациональном правовом порядке, компетентный суд обратился с запросом в Конституционный Суд, которому предстоит определиться со способами разрешения подобных конфликтов в российском праве.

Данное дело – не единичный пример расхождений в выводах Конституционного Суда РФ и Европейского Суда относительно нарушения прав граждан. Например, в постановлениях «Масхадова и другие против России» и «Сабанчиева и другие против России», вынесенных 6 июня 2013 г., Европейский Суд признал нарушение статьи 8 Конвенции вследствие отказа национальных властей выдать тела лиц, участвовавших в террористической деятельности, их родственникам для погребения. В 2007 году Конституционный Суд постановлением от 28 июня 2007 г. не нашел противоречий Конституции РФ в положениях российского закона, закрепляющего запрет на такую выдачу.

Таким образом, в значительном массиве дел, в которых подходы Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ к содержанию прав и свобод граждан и механизмам их защиты совпадают, могут быть отдельные случаи расхождения в позициях. Эти случаи нуждаются в выработке механизма преодоления расхождений.

Поскольку Россия не первая страна, столкнувшаяся с данной проблемой, нами подробно изучался опыт других правовых систем по преодолению такого рода правовых конфликтов

В этом смысле можно сказать следующее. Приоритет норм международного договора над нормами национального законодательства не может приводить к сомнениям в верховенстве Конституции - как акта, устанавливающего основы российского правопорядка и сам статус международных договоров.

Такого рода правовые конфликты становятся не «игрой разума» для теоретиков, но сегодняшней правовой реальностью. Современная правовая реальность, в том числе взаимоотношения национальных и наднациональных правопорядков, очень сложна. Для ее описания не подходит какая-либо иерархическая модель – при всем уважении к теории Ганса Кельзена, которую особенно уместно вспомнить в данном месте, но которая сегодня является недостаточной для описания сложившихся взаимодействий.

Взаимоотношения между национальной и наднациональной юрисдикцией, для их нормального развития, не могут носить «вертикального» характера. У нас отсутствует источник правового «сверхзнания», судебная инстанция, за которой остается последнее слово. Современные правовые системы существуют в сложной геометрической структуре, далекой как от классической пирамиды, как и от линейной горизонтали. Такой иерархии не наблюдается даже в гораздо более интегрированной системе, какой является Европейский Союз.

Единственным конструктивным способом преодоления расхождений и предотвращения правовых конфликтов становится готовность разных правопорядков к сотрудничеству и диалогу. В свою очередь, такой диалог строится на понимании и принятии определенных оговорок и базовых принципов, в которых другая сторона не готова уступать. Подобное «правовое сосуществование» невозможно в условиях субординации.

Диалог между системами может быть единственной основой их хрупкого равновесия, требующего бережного подхода. Так, например, уважение национальной конституционной идентичности стало одним из принципов деятельности Европейского Суда справедливости. Эффективность правил ЕС во внутреннем правопорядке во многом зависят от уважения Европейским Союзом и его органами национальной конституционной идентичности государств-членов. Особое внимание наднациональных органов к положениям, образующих «ядро» этой конституционной идентичности, снижает вероятность конфликта между национальным и наднациональным правом. Такое «конституционное ядро» образуют нормы о фундаментальных правах, а также об основах конституционного и государственного

устройства. В этих вопросах, как правило, сохраняется конституционный суверенитет государств.

Примером подобного сбалансированного подхода является доктрина «контр-лимитов», выработанная конституционной юстицией ФРГ и Италии в 70-е годы прошлого столетия. Так, знаменитое дело *Solange I*, рассмотренное Федеральным конституционным судом Германии в 1974 г., заложило подходы к разрешению конфликта национальных и наднациональных норм в области защиты прав человека, применительно к праву Европейского Союза. Напомним: в период формирования общего правового поля Европейских Сообществ Федеральный конституционный суд Германии отказался применять нормы европейского права, сославшись на то, что оно устанавливает более низкий уровень защиты прав и свобод, чем нормы национального права (в частности, Конституции страны). Однако уже через несколько лет, в решении *Solange II*, Федеральный конституционный суд Германии отказался от контроля актов Европейских Сообществ, поскольку последние достигли необходимого и достаточного уровня защиты прав человека. Федеральный конституционный суд отказался осуществлять этот контроль до тех пор, пока этот достаточный уровень защиты будет сохраняться.

Разумеется, нельзя проводить прямые параллели между правом Европейского Союза и правом Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Акты ЕС имеют прямое действие в государствах-участниках, и довольно давно действует принцип их верховенства над нормами национального законодательства, в том числе – формально – и Конституции. Но даже при такой степени интеграции наднациональных норм в национальные правовые порядки все равно остается место для «конституционного ядра», от которого национальные системы не отступают даже в случае выявления противоречий между этими нормами и европейским правом. Тем более должен защищаться конституционный иммунитет стран-участниц Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая – даже при признании ее особого статуса среди иных международных договоров, – остается актом международного права, а значит, не может отменять основы правового порядка государства или противоречить им.

Нужно сказать, что Европейский Суд де-факто старается учитывать особенности конституционных основ той или иной национальной системы. В частности, в упомянутом постановлении «Анчугов и Гладков против России» об ограничении права заключенных на участие в выборах, Суд указал, что, с учетом сложности процесса изменения Конституции, выбор средств для исполнения его постановления остается в руках Правительства, которое может рассмотреть различные способы, включая использование различных форм политического процесса или толкование Конституции в соответствии с требованиями Конвенции.

Ответом со стороны национальных правовых систем в этом диалоге становится стремление понимать и толковать свое законодательство, в том числе – конституционные положения – в соответствии со стандартами Конвенции. Особая роль при этом принадлежит конституционным судам.

Возможно и допустимо такое истолкование норм Конституции, которое, не нарушая конституционной идентичности, сближает национальное регулирование с наднациональным, обеспечивая тем самым диалог правовых систем. В некоторых национальных системах мы наблюдаем случаи изменения Конституции вследствие принятия постановления ЕСПЧ. Однако такое добровольное сближение, как правило, не затрагивает «ключевые» элементы национальной конституционной идентичности – так называемое «ненарушаемое ядро» конституционного правового порядка.

На первый взгляд, постановления ЕСПЧ не могут понизить уровень защиты прав по сравнению с национальным регулированием – они могут только повысить его.

Однако на конкретном примере «дела Маркина», о котором уже упоминалось, можно увидеть обратное. В этом деле, как и в других делах, затрагивающих проблему позитивной дискриминации, нарушение ст. 14 Конвенции (запрет дискриминации) связано с предоставлением тех или иных преимуществ исключительно по объективному, не связанному с индивидуальными особенностями лица признаку: в данном случае, гендерной принадлежности. Отсутствие дискриминации, исходя из подходов ЕСПЧ, возможно в случае всеобщего равенства субъектов, принадлежащих к одной категории. Но этому препятствует специфика военной службы и необходимость обеспечения обороноспособности страны. При этом дискриминация отсутствует и в случае «негативного равенства»: при отказе от предоставления этих прав любым лицам, подпадающим под данную категорию. В этом последнем случае это означало бы снижение уровня защиты, которые сегодня обеспечен в отношении определенной, и довольно многочисленной, категории – женщин-военнослужащих.

Здесь возможны аналогии с доктриной Solange I: такое негативное равенство – при отсутствии возможности обеспечить равенство позитивное – привело бы к снижению уровня защиты значительной категории женщин-военнослужащих.

Существует и третий путь: возможность дифференцированного подхода, основанного не на гендерном признаке, а на функции, которую выполняет лицо, и на его индивидуальных обстоятельствах. Такой подход был использован Конституционным Судом РФ, в частности, в деле о проверке конституционности статьи 261 (ч. 4) Трудового кодекса РФ. Указанная норма устанавливала запрет на увольнение, по инициативе работодателя, женщин, имеющих детей в возрасте до 3-х лет, но при этом не содержала подобных запретов в отношении отцов, в том числе являвшихся единственным кормильцем в семье с детьми в возрасте до 3-х лет. Конституционный Суд дал дифференцированное толкование данной нормы, в соответствии с которым запрет на увольнение должен касаться любого родителя ребенка до трех лет, в зависимости от его функции кормильца.

Таким образом, единственный эффективный путь преодоления возможных расхождений в толковании содержания прав и свобод – это путь диалога национального и наднационального правопорядков, путь примирения расходящихся позиций. Очевидно, что этот процесс требует времени, чуткого взаимного отношения к юриспруденции партнеров и детального изучения как самих текстов судебных решений, так и анализирующей их доктрины. В ряде случаев такое сближение позиций требует также самоограничений со стороны судей как национальных, так и наднациональных судов. Путь диалога – это, прежде всего, путь гибкости мышления и доброжелательности подходов.

В этом контексте полагаем, что рамках ОБСЕ было бы целесообразно проводить на регулярной основе экспертные мероприятия по обмену национальным опытом интеграции международного права в национальное законодательство и преодолению имеющихся противоречий в этой сфере.