
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РФ КАК УЧАСТНИК ПРОЦЕССА
ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА
ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА¹

© 2017 г. Владимир Алексеевич Кряжков²

В статье анализируется полномочие Конституционного Суда РФ по рассмотрению дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека. В проблемном ключе показано, как обосновывалось и нормативно закреплялось данное полномочие, а также практика его применения в соотношении с иными схожими полномочиями Конституционного Суда.

The article examines the authority of the Constitutional Court of the Russian Federation to consider cases about the possibility of fulfillment of decisions of the interstate authority for the protection of the rights and freedoms of the individual. As problems are shown as justified and normative fixed the power and practice of its application in relation to other similar powers of the Constitutional Court.

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституционный Суд России, полномочие Конституционного Суда проверять решения межгосударственного органа, Европейский Суд по правам человека.

Key words: Russian Federation, the Russian Constitutional Court, the authority of the Constitutional Court to verify the decision of interstate body, the European Court of human rights.

Начальные подходы к формированию полномочия Конституционного Суда РФ рассматривать дела о возможности исполнения решения межгосударственного органа

В декабре 2015 г. Конституционный Суд РФ обрел новое полномочие: в специальной процедуре непосредственно разрешать вопрос о возможности исполнения Российской Федерацией решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека³ (далее — межгосударственный орган). Понимание необходимости и содержания указанного полномочия складывалось на протяжении нескольких лет. Отправной точкой, на

наш взгляд, можно считать Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. по делу “Константин Маркин против России”. Его особенность состояла в том, что заключенные в нем выводы не совпадали с позицией Конституционного Суда РФ (она излагалась в Определении Суда от 15 января 2009 г. № 187-О-О⁴, в котором оспариваемый тем же гражданином Федеральный закон “О статусе военнослужащих” в части установления права на отпуск по уходу за детьми только для военнослужащих женщин признавался соответствующим Конституции РФ, не нарушающим конституционные права заявителя). Российской Федерации рекомендовалось изменить соответствующие положения законодательства о военной службе, чтобы исключить поступление подобных жалоб в Европейский Суд по правам человека в будущем.

Этот прецедент стал поводом для постановки вопроса об усилении роли Конституционного Суда РФ как органа, способного защитить национальный суверенитет и основополагающие конституционные ценности от сомнительных (по определению В. Д. Зорькина) решений Европейского Суда⁵. В последующем член Совета Федерации А. П. Торшин инициировал законопроекты (были внесены в Государственную Думу 16 июня 2011 г.), главный смысл которых сводился к тому, что решение Европейского

¹ При подготовке настоящей статьи использовалась правовая база СПС «КонсультантПлюс».

In the preparation of this article was used legal database “ConsultantPlus”.

² Профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru).

Vladimir Kryazhkov, professor of Constitutional and Administrative Law, National research University “Higher school of Economics”, Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru)

³ См.: Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» от 15 декабря 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 51 (Ч. 1). Ст. 7229.

⁴ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

⁵ См.: Зорькин В. Предел уступчивости // Росс. газ. 2010. 29 окт.

Суда не является основанием для пересмотра по новым обстоятельствам вступившего в законную силу судебного акта, если примененный закон не признан Конституционным Судом РФ неконституционным⁶. Однако после первого чтения данные законопроекты (возможно, в связи с широкой критикой их положений⁷) отложили на неопределенный срок.

Идеи о включении Конституционного Суда РФ в процесс исполнения решений Европейского Суда в дальнейшем получили отражение в Постановлении Конституционного Суда от 6 декабря 2013 г. № 27-П⁸ по запросу президиума Ленинградского окружного военного суда, в котором Маркин обжаловал постановление суда по новым обстоятельствам — в связи с названным решением Европейского Суда по его жалобе. В частности, данным Постановлением определялось:

в случае, если суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления Европейского Суда без признания не соответствующим Конституции РФ законоположений, относительно которых ранее Конституционный Суд РФ констатировал отсутствие нарушения ими конституционных прав заявителя в конкретном деле, он правомочен приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности этих законоположений;

если в ходе конституционного судопроизводства рассматриваемые законоположения будут признаны не противоречащими Конституции РФ, Конституционный Суд — имея в виду, что для суда общей юрисдикции в любом случае исключается отказ от пересмотра вступившего в силу судебного постановления как процессуальной стадии, обусловленной, в частности, вынесением постановления Европейского Суда, — в рамках своей компетенции определяет возможные конституционные способы реализации постановления Европейского Суда.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ (достаточно мягкие и юридически корректные) стали основанием для внесения в июне 2014 г. изменений в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ⁹, ко-

торые заметно расширяли указанные позиции. Это проявилось в том, что Конституционный Суд был наделен полномочиями:

по запросу суда осуществлять проверку применяемого им закона (любого, а не только того, который уже ранее оценивался Конституционным Судом) при пересмотре дела в связи с решением межгосударственного органа (не только Европейского Суда), в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона либо отдельных его положений, если данный суд придет к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции РФ (ч. 2 ст. 101);

по запросу Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации осуществлять проверку конституционности любого нормативного правового акта органа государственной власти или договора между органами государственной власти (т.е. в порядке абстрактного нормоконтроля и независимо от того, проверялись ли данные акты ранее Конституционным Судом), если заявитель считает их подлежащими действию вопреки официально принятому межгосударственным органом решению, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении соответствующего нормативного правового акта или договора и необходимость внесения в них изменений, устраняющих отмеченные нарушения (ст. 84, 85).

Конституционно-правовое обоснование необходимости проверки решений ЕСПЧ на соответствие Конституции РФ в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П¹⁰

В названном Постановлении усиливалось обоснование включения Конституционного Суда РФ в процесс реализации решения Европейского Суда в Российской Федерации. Оно было принято по запросу группы депутатов Государственной Думы, которые оспаривали конституционность положений ряда федеральных законов, поскольку они обязывают Россию, ее органы законодательной, исполнительной и судебной власти к безусловному исполнению постановления

⁶ См.: Законопроекты, внесенные в Государственную Думу, № 564345-5 и № 564315-5 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Отзывы на скандальный законопроект сенатора Горшина, закрывающий «форточку» для жалоб граждан в Европу // <http://kprf-saratov.ru/2011/06>

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 50. Ст. 6670.

⁹ См.: Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»» от 4 июня 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2922.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

Европейского Суда – даже в случае, если оно противоречит Конституции РФ. Разрешая данное дело, Конституционный Суд признал, что постановления Европейского Суда должны исполняться с учетом верховенства Конституции РФ, которое может быть обеспечено исключительно Конституционным Судом в процедурах:

рассмотрения обращения суда общей юрисдикции, арбитражного суда о проверке конституционности применяемого закона (в порядке, как уже ранее было определено, ч. 2 ст. 101 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде РФ. – *В.К.*); во всяком случае суд общей юрисдикции, арбитражный суд, осуществляющий производство по пересмотру вступившего в законную силу судебного акта по заявлению лица, по жалобе которого Европейским Судом было принято постановление, констатирующее нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция, Европейская конвенция) положениями законодательства Российской Федерации, примененными в деле этого лица, обязан приостановить производство и обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке их соответствия Конституции РФ;

рассмотрения специального запроса государственных органов, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является. Данные органы, придя к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление Европейского Суда вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях указанной Конвенции в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ, – правомочны обратиться в Конституционный Суд РФ для решения вопроса о возможности исполнения постановления Европейского Суда и принятия мер индивидуального и общего характера, направленных на обеспечение выполнения данной Конвенции; в случае, если Конституционный Суд РФ придет к выводу, что постановление Европейского Суда, поскольку оно основано на Европейской конвенции в истолковании, противоречащем Конституции РФ, не может быть исполнено, такое постановление в этой части не подлежит исполнению;

рассмотрения запроса Президента РФ и Правительства РФ о толковании Конституции РФ, когда они сочтут конкретное постановление Европейского Суда в отношении России не

исполнимым без нарушения Конституции РФ. Если Конституционный Суд придет к выводу о несовместимости с Конституцией РФ вынесенного Европейским Судом решения, оно не подлежит исполнению.

Кроме того, Конституционный Суд признал, что федеральный законодатель, исходя из требований Конституции РФ и с учетом правовых позиций Конституционного Суда, выраженных в настоящем Постановлении, правомочен предусмотреть не противоречащий юридической природе Конституционного Суда и его предназначению как высшего судебного органа конституционного контроля специальный правовой механизм 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 Европейского Суда, в том числе в части мер общего характера.

Необходимо отметить, что Конституция РФ непосредственно не определяет порядок исполнения Российской Федерацией решений Европейского Суда. Вместе с тем федеральное законодательство (к моменту принятия Конституционным Судом указанного Постановления) содержало отдельные элементы этого порядка¹¹. Таковыми являлись:

признание в соответствии со ст. 46 Европейской конвенции юрисдикции Европейского Суда обязательной по вопросам толкования и применения данной Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней” от 30 марта 1998 г.¹²);

возложение на Президента РФ и Правительство РФ обязанностей принимать меры,

¹¹ Отметим, в Докладе Правительства РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год (см.: Росс. газ. 2013. 27 марта) справедливо обращалось внимание на отсутствие в России нормативного правового акта, который в полном объеме регулировал бы отношения, связанные с обязанностью государства исполнять постановления ЕСПЧ. Для устранения пробела в законодательстве предлагалось поручить Минюсту России проработать предложения о порядке выполнения указанных постановлений. К сожалению, к настоящему времени эта задача так и осталась неразрешенной.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1514.

направленные на обеспечение выполнения международных договоров Российской Федерации, а также включение в этот процесс федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые соответствующим международным договором (ст. 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации” от 15 июля 1995 г.¹³);

признание в качестве нового обстоятельства как основание, позволяющее судам пересматривать судебные постановления, установление Европейским Судом нарушения положений Европейской конвенции при рассмотрении судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд (п. 4 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ, п. 4 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, п. 4 ч. 1 ст. 350 КАС РФ, п. 3 ч. 4 ст. 414 УПК РФ).

Дополняли это законодательство разъяснения Верховного Суда РФ по вопросам применения судами Европейской конвенции и исполнения ими постановлений Европейского Суда¹⁴.

Конституционный Суд включался в процесс исполнения решений Европейского Суда на основе общих положений Конституции РФ (ст. 15, 46, 125 и др.). В частности, подобное происходило посредством использования решений Европейского Суда для обоснования собственных выводов (и таким способом данные решения имплементировались в российскую правовую систему), а также формулирования правовых позиций, нацеливающих государственные органы на позитивное восприятие этих решений¹⁵.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757. На основе данной нормы, например, на Минюст России возложена обязанность осуществлять мониторинг правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения постановлений Европейского Суда, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов (п. 4.1 Положения о Министерстве юстиции РФ (утв. Указом Президента РФ “Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации” от 13 октября 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108).

¹⁴ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации” от 10 октября 2003 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12; постановление Пленума Верховного Суда РФ “О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1959 года и Протоколов к ней” от 27 июня 2013 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8.

¹⁵ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 701.

Вместе с тем в рассматриваемом Постановлении от 14 июля 2015 г. Конституционный Суд обосновал необходимость конкретизации и расширения своих полномочий в процессе исполнения решений Европейского Суда. При этом приводились следующие доводы:

защита прав в Европейском Суде основана на принципе субсидиарности (ст. 35 Европейской конвенции); данный Суд дополняет национальный механизм судебной защиты прав человека (ст. 46 и др. Конституции РФ);

исполнение решений Европейского Суда должно осуществляться с учетом положений Конституции РФ, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую силу Конституции РФ и не допускающих имплементацию в правовую систему государства международных договоров (Европейской конвенции) и основанных на них правовых позиций (Европейского Суда), не согласующихся с принципами и нормами Конституции РФ; если решение ЕСПЧ неправомерно затрагивает принципы и нормы Конституции РФ, Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих норм и принципов Конституции РФ (ст. 4, 15, 17, 79 Конституции РФ);

Венская конвенция о праве международных договоров (ст. 26, 31, 46) устанавливает определенные правила толкования международного договора. Если Европейский Суд, нарушая эти правила, даст неверную трактовку Европейской конвенции, противоречащую Конституции РФ, то Россия будет вынуждена отказаться от исполнения решения данного Суда. В подобных случаях речь идет не о действительности или недействительности для России международного договора в целом, а лишь о невозможности соблюдения обязательств о применении его норм в истолковании, приданном ей уполномоченным межгосударственным органом в рамках рассмотрения конкретного дела. Такой подход согласуется с практикой конституционных судов Германии, Австрии, Италии и Верховного суда Соединенного Королевства Великобритании, которые демонстрируют подобное же отношение к решениям Европейского Суда;

взаимодействие европейского и конституционного правопорядка невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия. Именно такого подхода призван придерживаться Европейский Суд

как межгосударственный субсидиарный судебный орган, и именно от уважения им национальной конституционной идентичности государств — участников Европейской конвенции во многом зависит эффективность ее норм во внутригосударственном правовом порядке. Конституционный Суд нацелен на конструктивное взаимодействие и взаимоуважительный диалог с Европейским Судом, готов к правомерному компромиссу ради поддержания европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, но в пределах, очерченных Конституцией РФ.

Названное Постановление Конституционного Суда и заключенные в нем правовые позиции по-разному были восприняты в научном сообществе. В частности, В. И. Крусс констатировал: данное решение Конституционного Суда имеет завершающее значение для теории конституционализации правовой системы России¹⁶. В. А. Лебедев соглашался с тем, что Европейский Суд не вправе давать указания о необходимости изменения национального законодательства, поскольку подобное нарушает суверенитет государства¹⁷. Ж. И. Овсепян предположила, что правовые позиции указанного Постановления мотивируют новые форматы деятельности Конституционного Суда как проводника имплементации решений Европейского Суда в правовую систему России¹⁸.

Вместе с тем высказывались и иные суждения. Так, Н. В. Варламова вполне справедливо отмечала, что предложенный Конституционным Судом подход к исполнению решений Европейского Суда (с последующим законодательным оформлением) противоречит самой сути наднациональной системы защиты прав человека, которая предполагает согласие государства-участника на осуществление независимым наднациональным судебным органом проверки принятых на национальном уровне окончательных решений на соответствие наднациональным стандартам обеспечения прав человека¹⁹. К этому можно добавить, что инициированная Конституционным Судом правовая конструкция — Европейскую конвенцию

признаем, но можем сомневаться в обязательности ее норм в истолковании ЕСПЧ:

а) трансформирует конвенционное понимание юрисдикции Европейского Суда, обязательность исполнения его окончательных постановлений, касающихся России, которые могут и не исполняться. Подобное в определенной степени обесценивает положение ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, гарантирующее каждому право на обращение в межгосударственный орган в целях защиты прав и свобод человека, и в целом означает снижение уровня их защиты в Российской Федерации;

б) искусственно отделяет Европейскую конвенцию от решений Европейского Суда, поскольку к его ведению отнесены все вопросы толкования и применения положений данной Конвенции и Протоколов к ней (ст. 32 Конвенции). Это само по себе предполагает, что правовые позиции, излагаемые в решениях ЕСПЧ относительно положений названных актов, и сами его прецеденты для Российской Федерации носят обязательный характер²⁰. Если Конституция, согласно распространенному мнению, — это то, как ее толкует Конституционный Суд, то и Европейская конвенция обретает свое актуальное содержание, качество живого, развивающегося договора через решения Европейского Суда, обогащенные опытом стран-участниц²¹.

Критические оценки высказывались и по поводу аргументации, используемой Конституционным Судом. В частности, это касается трактовки верховенства Конституции РФ в соотношении с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. В данном отношении вполне справедливо обращалось внимание на то, что верховенство Конституции непосредственно провозглашается только в национальном законодательстве, в системе правовых актов, принятых в Российской Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ)²². Кроме того, нельзя не согласиться с мнением судьи Конституционного Суда в отставке Т. Г. Морщаковой о том, что для правильного понимания механизмов

¹⁶ См.: Крусс В. И. Конституционализация права: основы теории. М., 2016. С. 186.

¹⁷ См.: Лебедев В. А. Концепция прав и свобод человека и гражданина как элемент отечественного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 7.

¹⁸ См.: Овсепян Ж. И. Теория федерального закона (обыкновенные, или простые) как источник права России в период глобализации // Там же. 2015. № 11. С. 73.

¹⁹ См.: Варламова Н. В. Проблемы конституционализации правового порядка в условиях современных интеграционных процессов // Там же. 2016. № 2. С. 13.

²⁰ См.: Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал рос. права. 2004. № 12. С. 8.

²¹ См.: Грачева С. А. Конституционное правосудие и реализация решений Европейского Суда по правам человека. М., 2012. С. 16, 17.

²² См.: Интернационализация конституционного права: современные тенденции / Под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. М., 2017. С. 120.

имплементации международных норм в российскую правовую систему необходимо учитывать не только положения ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, но и то, что:

Конституция, если основываться на ее ч. 1 ст. 17, прямо утверждает, что в области прав и свобод человека Россия следует прежде всего международному стандарту, признает в сфере прав человека приоритет международного права перед конституционным регулированием, обуславливает необходимость толкования конституционных прав человека адекватно официальному толкованию одноименных международных (в том числе конвенциональных) прав – раз они считаются предшествующими Конституции, включены в правовую систему России;

по смыслу ч. 1 ст. 55 Конституции в России не исключается защита других общепризнанных прав и свобод, которые могут быть еще не названы в Конституции. Это указывает на то, что международный регулятор основных прав и свобод признается в Российской Федерации имеющим юридическую силу конституционных норм²³.

Не вполне убедительными признавались и ссылки Конституционного Суда на положения Конституции РФ о государственном суверенитете (ст. 4, 79) как одно из условий, позволяющих Российской Федерации отказываться от исполнения решений Европейского Суда. Такой подход противоречит позиционированию России в современном мире, которая согласно Конституции РФ рассматривает себя частью мирового сообщества (преамбула), благожелательно относится к включению в свою правовую систему общепризнанных принципов и норм международного права (ч. 4 ст. 15), к восприятию заключенных в этих нормах прав и свобод (ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 55), допускает участие Российской Федерации в межгосударственных объединениях и передачу им части своих полномочий в соответствии с международным договором, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79). Подобное фактически свидетельствует, что суверенитет делим. Он утрачивает свою полноту с передачей государством некоторых полномочий межгосударственным объединениям. Обосновать в данной ситуации неизменность полноты

суверенитета – значит, идти против здравого смысла²⁴.

При этом нужно согласиться с тем, что в настоящее время защита населения и уважение прав человека есть важнейшие составляющие суверенитета и государственности, и в силу данного обстоятельства суверенитет предполагает соблюдение обязательств перед собственным народом. Как следствие, задача государства состоит в формировании ответственного суверенитета. Оказание международным сообществом содействия в выполнении обязанности по указанной защите способствует его укреплению, а не ослаблению²⁵. Соответственно, никакой опасности для суверенитета не возникает, если усиливается защита прав и свобод, в том числе на наднациональном уровне, и признается возможность следовать более высоким национальным стандартам прав и свобод в сравнении с предлагаемыми, например, Европейской конвенцией (ст. 53)²⁶.

Сомнению были подвергнуты и трактовки Конституционного Суда положений Венской конвенции о праве международных договоров. Они, как полагают специалисты, осуществлялись без учета ее ключевой нормы: “Участник не может ссылаться на положение своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора” (ст. 27)²⁷. Это относится как к конституционному праву, так и к обычным законам²⁸. Указанное правило представляет собой “императивную норму общего международного права”, принимаемую и признаваемую “международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей

²⁴ См.: *Бланкенагель А., Левин И.* В принципе нельзя, но можно!.. Конституционный Суд России и дело об обязательности решений Европейского Суда по правам человека // Там же. 2015. № 5. С. 156.

²⁵ См.: *Васильева Т. А.* Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 8; *Алебастрова И. А.* Конституционализм как правовое основание социальной солидарности. М., 2016. С. 219–238.

²⁶ См.: *Морщакова Т. Г.* Указ. соч. С. 186.

²⁷ Исключение из этого правила только одно: отступление от обязательств выполнения договора допустимо, если он заключен в нарушение компетенции (ст. 46 Венской конвенции).

²⁸ См.: *Нуссбергер А.* Улучшение национальных механизмов эффективного применения положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Доклад по Германии. Сделан на Междунар. конф. “Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской конвенции по правам человека” (22–23 октября 2015 г., г. Санкт-Петербург) // Архив автора.

²³ См.: *Морщакова Т. Г.* Конституция и судебная имплементация Европейской конвенции по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 2. С. 184, 185.

нормой общего международного права, носящей такой же характер” (ст. 53 Венской конвенции)²⁹.

Некоторая тенденциозность Конституционного Суда отмечается при использовании им практики зарубежных судов. А. А. Троицкая и Т. М. Храмова констатируют: для Конституционного Суда ключевое значение имеют не итоговые решения соответствующих судов (например, то, что Федеральный конституционный суд Германии по делу Гергюлю потребовал отмены судебного решения, вынесенного без надлежащего учета решения Европейского Суда) и даже не содержание аргументов судов, как таковое, а сам факт существования за рубежом богатой практики, свидетельствующей в пользу невозможности применения норм Европейской конвенции в истолковании ЕСПЧ, противоречащем национальной конституции³⁰.

Профессор А. Нуссбергер, судья Европейского Суда от Германии, комментируя упомянутое постановление Федерального конституционного суда Германии, разъяснила, что согласно его правовым позициям признается: а) Европейская конвенция должна быть использована в качестве вспомогательного средства интерпретации содержания основных прав и принципа верховенства закона, закрепленных в Основном законе, при условии, что это не приведет к ограничению либо сокращению последних; б) открытость Основного закона для международного права и его сущностная ориентация на права человека; в) предварительным условием для исполнения постановлений Европейского Суда является их соответствие “допустимой методологии интерпретации закона”, имплементация не должна быть “шаблонным исполнением”, обязана учитывать последствия исполнения решения для национальной правовой системы³¹. Из сказанного следует, что, в отличие от Конституционного Суда РФ, Конституционный суд Германии, вырабатывая названное постановление, находился не в поиске аргументов, позволяющих не исполнять решений Европейского Суда, а наоборот, формулировал позиции, обеспечивающие выполнение этих решений в гармонии с Основным законом и национальным суверенитетом.

²⁹ См.: Ануфриева Л. Российская Конституция и международное право: компромисс не найден // <http://legal.report/author/rossijskaya-konstituciya-i-mezhdunarodnoe-pravo-kompromiss-ne-najden> (Дата обращения: 2.08.2016 г.).

³⁰ См.: Троицкая А. А., Храмова Т. М. Использование органами конституционного контроля зарубежного опыта // Гос. и право. 2016. № 8. С. 20–22. К схожим выводам приходит и И. А. Алебастрова (см.: Интернационализация конституционного права: современные тенденции / Под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. С. 127–130).

³¹ См.: Нуссбергер А. Указ. соч.

Законодательное закрепление полномочия Конституционного Суда РФ рассматривать дела о возможности исполнения решений межгосударственного органа

Федеральным конституционным законом «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» от 14 декабря 2015 г. правовым позициям Конституционного Суда, сформулированным в его Постановлении от 14 июля 2015 г., была придана нормативно-правовая форма. Соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу членом Совета Федерации А. А. Клишасом, депутатами Государственной Думы В. Н. Плигиным, М. В. Емельяновым, В. Н. Лихачевым и А. Н. Диденко 18 ноября 2015 г., принят ею 4 декабря (за – 436 депутатов, три – против), одобрен Советом Федерации через пять дней и подписан Президентом РФ 14 декабря 2015 г.³² В пояснительной записке к этому проекту обоснование, как таковое, отсутствует, но сказано, что он иницируется во исполнение указанного Постановления Конституционного Суда, исходя из требований Конституции РФ и с учетом правовых позиций, выраженных в данном Постановлении.

Названным Законом закрепляются:

специальное полномочие Конституционного Суда по запросам федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, разрешать вопрос о возможности исполнения решения данного межгосударственного органа (п. 3.2 ч. 1 ст. 3);

порядок рассмотрения дел о возможности исполнения решения межгосударственного органа (ст. 104.1–104.4), согласно которому:

а) названный федеральный орган исполнительной власти на основании заключения федеральных государственных органов, на которые возложена обязанность в пределах своей компетенции принимать меры по исполнению решений межгосударственного органа, либо, если указанный федеральный орган исполнительной власти сам является органом, на который возложена такая обязанность, на основании

³² См.: Паспорт законопроекта № 931766-6 // СПС “КонсультантПлюс”.

собственного вывода о невозможности исполнения вынесенного по жалобе, поданной против Российской Федерации на основании международного договора Российской Федерации, решения межгосударственного органа вследствие того, что в части, обязывающей Российскую Федерацию к принятию мер по его исполнению, данное решение основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с Конституцией РФ, вправе обратиться в Конституционный Суд с запросом о разрешении вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа. К запросу прилагается текст соответствующего решения межгосударственного органа;

б) подобный запрос допустим, если заявитель считает, что исполнение решения межгосударственного органа невозможно, поскольку оно основано на положениях международного договора Российской Федерации в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ;

в) возможность исполнения указанного решения межгосударственного органа разрешается Конституционным Судом с точки зрения основ конституционного строя Российской Федерации и установленного Конституцией РФ правового регулирования прав и свобод человека и гражданина;

г) по итогам рассмотрения данного дела Конституционный Суд выносит постановление либо о возможности исполнения в целом или в части, либо о невозможности исполнения в целом или в части соответствующего решения межгосударственного органа. В последнем случае какие-либо действия (акты), направленные на исполнение указанного решения межгосударственного органа, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься).

Дополняют этот порядок положения Закона о том, что основанием к рассмотрению такого дела в Конституционном Суде является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о возможности исполнения решения межгосударственного органа, предположительно расходящегося с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 36); подобные дела могут рассматриваться без проведения слушаний, если Конституционный Суд придет к выводу о том, что вопрос может быть разрешен на основании содержащихся в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда правовых позиций и проведение слушаний

не является необходимым для обеспечения прав стороны (ч. 1 ст. 47.1). Важно отметить, что лица, по жалобе которых вынесено решение межгосударственного органа, в деле о возможности его исполнения в Российской Федерации не признаются в качестве стороны конституционного судопроизводства³³.

Рассматриваемым Законом также были дополнены нормы Федерального конституционного закона о Конституционном Суде (ст. 105, 106) положениями о праве Президента РФ и Правительства РФ в ситуации, связанной с исполнением решения межгосударственного органа, обращаться в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции РФ. В данном случае если Суд придет к выводу, что исполнить решение межгосударственного органа без нарушения Конституции невозможно, то это будет означать, что какие-либо действия (акты), направленные на исполнение соответствующего решения межгосударственного органа, в Российской Федерации не могут осуществляться (приниматься).

Законодатель заметно трансформировал правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные в его Постановлении от 14 июля 2015 г. В частности, это касается:

субъекта, наделенного правом обращаться в Конституционный Суд с запросом о возможности исполнения решения межгосударственного органа. Вместо государственных органов, обеспечивающих выполнение Российской Федерацией международных договоров, таковым нормативно определен федеральный орган исполнительной власти, наделенный компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации при рассмотрении в межгосударственном органе жалоб, поданных против Российской Федерации;

объекта конституционного контроля. Если Конституционный Суд в качестве такового рассматривал постановления Европейского Суда, то законодатель признал допустимым проверку решения любого (не только судебного) межгосударственного органа по защите прав и свобод человека с позиций возможности его исполнения Российской Федерацией;

³³ В первоначальной редакции законопроекта, которым внесены изменения в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде о рассмотрении Судом дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа, названные лица признавались в качестве стороны конституционного судопроизводства.

полномочия Конституционного Суда признавать невозможность исполнения решения межгосударственного органа не только в части, противоречащей Конституции РФ (на это ориентировал Конституционный Суд, имея в виду постановление Европейского Суда), но и в целом.

Из Постановления Конституционного Суда от 14 июля 2015 г. не следовало, что необходимо специально нормативно наделять Президента РФ и Правительство РФ правом обращаться в Конституционный Суд за толкованием Конституции РФ в контексте исполнения Российской Федерацией решения межгосударственного органа (они могли это делать и на основе действующей нормы – ч. 5 ст. 125 Конституции РФ). Особое же закрепление этого полномочия в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде за указанными субъектами привело к тому, что данный Закон, по сути, сузил конституционное полномочие иных субъектов – Государственной Думы, Совета Федерации и законодательных органов государственной власти субъектов Федерации направлять в Конституционный Суд без каких-либо ограничений запросы о толковании Конституции РФ.

Законодательство о наделии Конституционного Суда полномочием разрешать вопрос о возможности исполнения решений Европейского Суда по правам человека (межгосударственных органов) стало предметом оценки Венецианской комиссии. Уже в предварительном заключении (от 15 марта 2016 г.)³⁴ она констатировала:

разрешение Конституционным Судом вопроса о возможности исполнения решения межгосударственного органа с позиций соответствия этого решения основам конституционного строя Российской Федерации и установленной Конституцией РФ правовой регуляции прав и свобод человека и гражданина имеет широкое толкование и может позволить Суду встать на защиту публичных интересов даже в тех случаях, когда их защита не закреплена в соответствующих положениях Конституции;

наделение Конституционного Суда такими полномочиями может препятствовать в той или иной форме исполнению международных решений в Российской Федерации;

неспособность Конституционного Суда устранить противоречия между Конституцией и международными решениями не освобождает государство от обязанности исполнять их. Государство согласно ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров обязано действовать в соответствии с принципом **pacta sunt servanda** (каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться). Существует обязанность всех органов государства находить решения для согласования положений международных договоров с Конституцией (например, путем интерпретации или даже внесения изменений в Конституцию)³⁵;

признание невозможности исполнения решений Европейского Суда идет вразрез со ст. 46 Европейской конвенции, которая предусматривает обязательство стран-участниц исполнять окончательные постановления ЕСПЧ по любому делу, в котором они выступают сторонами;

устранять возможные противоречия следует посредством диалога судов. Российской Федерации следовало пойти на этот шаг взамен применения мер, противоречащих ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров – принципу, согласно которому договор должен толковаться добросовестно (*in good faith*);

недопустимо разрешать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека без проведения слушания. Это противоречит принципу равноправия сторон и ограничивает право истца на ознакомление суда с его доводами³⁶.

С учетом названных обстоятельств Венецианская комиссия призывает Российскую Федерацию предпринять следующее:

скорректировать полномочие Конституционного Суда, который призван не разрешать вопрос “о возможности исполнения решения межгосударственного органа”, а искать средства

³⁵Из этого исходит в своей практике и ЕСПЧ, подразумевая, в частности, верховенство Европейской конвенции по отношению к национальным конституциям (см.: Интернационализация конституционного права: современные тенденции / Под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. С. 100).

³⁶По справедливому замечанию И. А. Кравца, письменное разрешение указанной категории дел будет снижать значимость результатов их рассмотрения (см.: Кравец И. А. Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практики судебного конституционного процесса. Учеб. пособие. М., 2017. С. 353).

³⁴См.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)005-e) (Дата обращения: 29.12.2016 г.).

исполнения этого решения, совместимые с Конституцией РФ;

удалить статьи, согласно которым не могут осуществляться какие-либо действия, направленные на исполнение решения межгосударственного органа, объявленного Конституционным Судом не соответствующим Конституции РФ;

закон должен указывать на обязанность российских властей находить альтернативные способы исполнения международного решения;

закон должен ясно определить, что меры индивидуального характера, излагаемые в постановлениях Европейского Суда (например, выплата справедливой компенсации), не могут быть предметом оценки конституционности;

любые процедуры, подразумевающие оценку возможности исполнения, должны обязательно предусматривать участие лица, выступавшего заявителем в соответствующем международном суде или органе³⁷.

Следует отметить, что участник заседания Венецианской комиссии, на котором обсуждались законоположения о полномочии Конституционного Суда решать вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа, на тот момент полномочный представитель в Конституционном Суде от Государственной Думы Д. Вяткин, оценивая рекомендации данной Комиссии, признал, что «они никого ни к чему не обязывают», закон «написан как надо» и «менять его никто не будет»³⁸. Этот прогноз был точен: к настоящему времени Закон о Конституционном Суде в части рассматриваемого полномочия Конституционного Суда действует без каких-либо изменений, хотя нельзя исключить, что пожелания Венецианской комиссии будут учитываться (и фактически некоторые из них уже учитываются³⁹) в его практике.

³⁷ Эти рекомендации получили отражение и в окончательном тексте заключения Венецианской комиссии, принятом в июне 2016 г. (см.: *Счастливецва Ю.* Долг платежом красен // Новая газ. 2016. 20 июня. С. 14).

³⁸ *Пушкарская А.* КС опробует новые полномочия // Коммерсантъ. 2016. 14 марта.

³⁹ Например, дела в Конституционном Суде в рамках данной процедуры (31 марта и 15 декабря 2016 г.) рассматривались с проведением слушаний, в них участвовали в качестве приглашенных лица, обращавшиеся в ЕСПЧ, официальные эксперты. По делу ЮКОСа заключения экспертов и письменные соображения представителя компании в Европейском Суде и иных лиц заранее были размещены на сайте Конституционного Суда РФ.

Апробация полномочия Конституционного Суда РФ рассматривать дела о возможности исполнения решения межгосударственного органа

Апробация названного полномочия состоялась при рассмотрении Конституционным Судом запроса Минюста России о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ Постановления Европейского Суда от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России», которым признавалась необходимость исключения автоматического, недифференцированного подхода при решении вопроса о лишении заключенных избирательных прав, а положение Конституции РФ (ч. 3 ст. 32) об ограничении этих прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, квалифицировалось как нарушение гарантированного ст. 3 Протокола 1 к Европейской конвенции субъективного права на участие в выборах. Заявитель полагал, что принятие Российской Федерацией мер по исполнению указанного Постановления будет расходиться с требованиями Конституции.

Обращение Минюста, на наш взгляд, в определенной степени носило ритуальный характер, и результат его рассмотрения Конституционным Судом был предрешен. Это становится понятным, если иметь в виду, что в Постановлении Конституционного Суда от 14 июля 2015 г. № 21-П уже констатировалось в качестве примера наиболее очевидного расхождения с положениями Конституции РФ упомянутое Постановление ЕСПЧ.

Именно данная позиция развивалась в Постановлении Конституционного Суда от 19 апреля 2016 г. № 12-П. В частности, Конституционный Суд, исходя из того, что:

ограничения, установленные ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, представляют собой отдельный случай ограничения избирательных прав, признаются допустимыми международными нормами, нацелены на предотвращение криминализации избирательных отношений, выражены конституционным законодателем в историческом контексте разработки Конституции вполне ясно и однозначно и с лингвистической точки зрения означают императивный запрет на предоставление избирательных прав без каких-либо изъятий всем осужденным, отбывающим наказание в местах лишения свободы;

на момент подписания и ратификации Европейской конвенции Российской Федерацией никаких противоречий между Конституцией РФ и ст. 3 Протокола 1 к данной Конвенции

не усматривалось, что позволяет настаивать Российской Федерации на изначальном понимании положений Европейской конвенции, а не на том, которое придается им Постановлением ЕСПЧ;

правовые позиции ЕСПЧ относительно ограничения избирательных прав осужденных (заключенных) не могут считаться устоявшимися, и у 43 государств – участников Конвенции нет консенсуса по этому вопросу⁴⁰;

признал, что исполнение Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу “Анчугов и Гладков против России”, принятого на основании положений ст. 3 Протокола 1 к Европейской конвенции в их истолковании ЕСПЧ, в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство (и, тем самым, изменение основанной на нем судебной практики), которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, – невозможным, поскольку подобное противоречило бы предписаниям ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе.

Дополнением к этому главному выводу стало признание Конституционным Судом возможности исполнения данного Постановления ЕСПЧ посредством: а) изменения системы наказания, связанного с лишением свободы, и, соответственно, сужения круга осужденных, лишенных избирательных прав; б) рекомендации законодателю перевести отдельные режимы отбывания лишения свободы в альтернативные виды наказаний, хотя и связанные с принудительным ограничением свободы осужденных, но не влекущие ограничения их избирательных прав (например, в колониях-поселениях)⁴¹.

Была ли для Конституционного Суда рассматриваемая ситуация патовая, связанная

с дилеммой нарушать международные обязательства или собственную Конституцию⁴², и мог ли он иначе, в примирительном ключе истолковать Конституцию РФ и Постановление ЕСПЧ? По нашему мнению, такие возможности у Суда были. Повод для подобного утверждения дают:

во-первых, позиция самого Конституционного Суда, получившая отражение в анализируемом Постановлении: если посредством изменения законодательства, как полагает Суд, можно уточнить понятие “лишение свободы”, которое является частью ограничительного правила ст. 32 (ч. 3) Конституции РФ, то справедливо будет признать, что противоречия между конституционным положением и Постановлением ЕСПЧ не так очевидны и непреодолимы⁴³;

во-вторых, понимание Конституционным Судом ограничений, установленных ст. 32 (ч. 3) Конституции РФ. Они, как ранее обосновывал Суд, могут быть законодателем расширены (Определение от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О; Постановление от 10 октября 2013 г. № 20-П⁴⁴). Но если такое толкование допустимо для законодательного ограничения избирательных прав, то из смысла Конституции РФ (ст. 1, 2, 3, 17, 18, 32, 55) следует, что тем более это возможно, когда речь идет о расширении таких прав⁴⁵, т.е. о внедрении более высоких избирательных стандартов;

в-третьих, толковательный потенциал Конституционного Суда, который проявился, например, в его понимании запрета смертной казни в Российской Федерации, допускаемой Конституцией РФ (ч. 2 ст. 20), с учетом длительного моратория на ее применение и сложившегося конституционно-правового режима по этому вопросу, базирующегося на международно-правовой тенденции и обязательствах, взятых на себя Россией

⁴⁰ Спорное утверждение, если иметь в виду, что абсолютный запрет на участие в выборах заключенных существует лишь в семи из 43 стран Совета Европы (см.: *Вайнан 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. 119).

⁴¹ Депутат Государственной Думы П. Крашенинников, комментируя это предложение Конституционного Суда, образно заметил: “Слоно крылья не приделать: колония-поселение должна оставаться местом лишения свободы и предоставление избирательного права не предполагает” (см.: *Коммерсантъ.* 2016. 20 апр.). Такое восприятие рекомендации, на наш взгляд, дает повод сомневаться в том, что она будет реализована законодателем.

⁴² На таком определении ситуации настаивает, например, А. Бланкенагель (см.: *Бланкенагель А.* “Прощай, Совет Европы!” или “Совет Европы, давай поговорим!”? // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6 (115). С. 144.

⁴³ См.: *Вайнан Г.* Указ. соч. С. 113.

⁴⁴ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

⁴⁵ См.: Особое мнение судьи С. М. Казанцева по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения решения Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. “Анчугов и Гладков против Российской Федерации” // Там же. Схожая позиция обосновывалась и судьей В. Г. Ярославцевым в его особом мнении по тому же делу, который полагал возможным исполнение постановления ЕСПЧ в части мер общего характера постольку, поскольку именно федеральный законодатель раскрывает содержание конституционных понятий и конкретизирует порядок применения ограничений, предусмотренных ч. 3 ст. 32 Конституции РФ (см.: там же).

(Определение от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р⁴⁶). Новейшим примером в данном отношении может служить Постановление Конституционного Суда от 15 ноября 2016 г. № 24-П⁴⁷, в котором Суд продемонстрировал способность менять свои правовые позиции при интерпретации конституционных норм и норм Уголовно-исполнительного кодекса РФ (ст. 125, 127) в контексте современных международно-правовых подходов к социализации заключенных и гуманизации условий отбывания уголовного наказания, а также воспринимающих эти ценности решений ЕСПЧ, нацеливающих (в том числе Российскую Федерацию в Постановлении от 30 июня 2015 г. по делу “Хорошенко против России”) на повышение гарантий прав человека в рассматриваемой сфере.

Полномочие Конституционного Суда РФ по рассмотрению дел о возможности исполнения решения межгосударственного органа в соотношении с его подобными полномочиями

Проблема соотношения анализируемого полномочия с иными полномочиями Конституционного Суда, связанными с исполнением решения межгосударственного органа, была затронута в особом мнении судьи К. В. Арановского к Постановлению Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П. Судья, в частности, полагал, что Минюст России не является надлежащим заявителем по решению вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией РФ Постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу “Анчугов и Гладков против России” постольку, поскольку в компетенцию данного органа исполнительной власти не входит принятие общих мер во исполнение указанного Постановления – исправление российских законов или пересмотр Конституции РФ. Это – прерогатива Президента РФ, парламента и Правительства РФ, которые и могли бы направить соответствующий запрос в Конституционный Суд.

Приведенная позиция сопрягается с той, которая формулировалась в Определении Конституционного Суда от 6 октября 2015 г. № 2055-О⁴⁸, которым было отказано в рассмотрении запроса ЦИК России о толковании ч. 3 ст. 32 Конституции РФ в контексте исполнения названного Постановления ЕСПЧ. Конституционный Суд, соглашаясь с тем, что для снятия противоречий требуется уяснение действительного смысла

Конституции, разъяснил, что подобное возможно в процедуре толкования Конституции РФ (ч. 5 ст. 125). В качестве надлежащего субъекта обращения в Конституционный Суд в данном случае выступают Президент РФ и Правительство РФ как органы государственной власти, на которых возложена обязанность по выполнению Российской Федерацией международных договоров, участницей которых она является.

Надо признать, что правомочие федерального органа исполнительной власти обратиться в Конституционный Суд в порядке ст. 101.1 Закона о Конституционном Суде достаточно неопределенное. Де-факто в качестве такого органа в настоящий момент стал Минюст России в лице Уполномоченного Российской Федерации (в ранге заместителя министра) при Европейском Суде по правам человека. При этом Положение о Минюсте России:

рассматривает (по смыслу нормативно-правового регулирования) указанного Уполномоченного в качестве структуры Минюста. Соответственно, данная структура не может определяться как самостоятельный федеральный орган исполнительной власти, имеющий право на обращение в Конституционный Суд;

не содержит норм, непосредственно уполномочивающих Минюст принимать меры по исполнению решений ЕСПЧ, иных межгосударственных органов; он лишь участвует в этом процессе (п. 4.1, 7);

не регулирует отношения, связанные с подготовкой и направлением названного запроса в Конституционный Суд.

Положение об Уполномоченном Российской Федерации при ЕСПЧ – заместителе министра юстиции России (утв. Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310⁴⁹) также не включает нормы о праве этого лица направлять запросы в Конституционный Суд, принимать общие и индивидуальные меры, связанные с исполнением решений ЕСПЧ. Согласно Положению данный Уполномоченный в разных формах призван содействовать (обеспечивать) исполнение решений ЕСПЧ, в том числе принятых по жалобам против России (п. 4, 5).

Вместе с тем Конституционный Суд, рассматривая запросы Минюста в контексте исполнения решений ЕСПЧ, связанных с принятием Российской Федерацией общих и индивидуальных мер, имплицитно не только без достаточных

⁴⁶ См.: там же.

⁴⁷ См.: там же.

⁴⁸ См.: там же.

⁴⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1540.

оснований признает данный орган в качестве ответственного за принятие таких мер, но и, по сути, своими постановлениями в этом случае блокирует или урезает полномочия на обращение в Конституционный Суд РФ по схожим поводам других органов государственной власти. В частности:

палат Федерального Собрания, Президента РФ и Правительства РФ в ситуации, когда им надлежит в порядке принятия общих мер во исполнение решений межгосударственного органа модернизировать федеральное законодательство (ст. 84, 85 Закона о Конституционном Суде);

Президента РФ и Правительства РФ при устранении неопределенности в понимании положений Конституции РФ во взаимосвязи с исполнением решения межгосударственного органа (ч. 2 ст. 105 Закона о Конституционном Суде);

иных федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать индивидуальные меры во исполнение решения межгосударственного органа, а также судов, рассматривающих дела в связи с решением межгосударственного органа (ст. 101, 104.1 Закона о Конституционном Суде).

Заключение

Полномочие Конституционного Суда РФ рассматривать дела о возможности исполнения решений межгосударственного органа (в первую очередь Европейского Суда) не имеет аналогов в конституционном правосудии. Эта новация, увязанная с потребностями текущей политики, обрела реальность благодаря усилиям прежде всего самого Конституционного Суда при полной поддержке со стороны государственных институтов.

Настоящее полномочие трансформирует представление о Конституционном Суде, определенные Конституцией РФ (ст. 125). По сути, данный государственный орган становится специфическим субъектом международно-правовых отношений, который официально включен в процесс имплементации международных норм, в том числе решений и правовых позиций ЕСПЧ. Подобное, на наш взгляд, допустимо до известных пределов, если, в частности, Конституционный Суд будет:

включаться в этот процесс умеренно (хотя бы потому, что явных противоречий между Европейской конвенцией и текстом Конституции РФ нет) с учетом принципа разделения властей;

исходить из обязательности Европейской конвенции и органично связанных с ней решений ЕСПЧ интерпретировать указанные решения не с позиций отрицания, а поиска способов их учета и исполнения;

сверяя решения ЕСПЧ с Конституцией РФ, продвигать и обосновывать более высокие стандарты прав и свобод человека;

ориентировать российского законодателя на европейские правовые ценности, использовать все каналы и формы диалога с Европейским Судом (при его встречных усилиях) с целью предупреждения правовых конфликтов.

Соблюдение данных правил нейтрализует опасения о разрушительном потенциале обретенного Конституционным Судом полномочия, несбалансированная реализация которого способна привести к разрыву России с европейским правовым пространством и, как следствие, понизить уровень защиты прав российских граждан.