

Выступление на Международной конференции «Конституция и конституционный контроль: Развиваем доктрину и совершенствуем практику»

11 мая 2023 года, г. Санкт-Петербург

Сессия I «Эволюция конституционного текста и конституционный контроль – опыт Российской Федерации»

Андрей Александрович КЛИШАС, Председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству

Уважаемые участники конференции!

1. Вступление.

Тематика сегодняшней сессии охватывает широкий круг вопросов, однако, так или иначе, предполагает обсуждение конституционных поправок 2020 года.

Изменения в Конституцию носили широкий характер и затрагивали различные сферы общественно-политической жизни. Несмотря на значительный объем текста, спектр фундаментальных идей и задач конституционной реформы, как представляется, был не так широк.

Первоочередной характер носили цели закрепления дополнительных конституционных гарантий защиты прав граждан (прежде всего социальных), повышения эффективности системы публичного управления, а также укрепления суверенитета Российской Федерации.

В рамках последнего блока был установлен конституционный запрет отчуждения территорий (ч. 21 ст. 67), были приняты изменения, касающиеся укреплению связи с государством лиц, замещающих публичные должности.

В статье 79 получил развитие принцип приоритета Конституции над положениями международных договоров. Был возведен на конституционный уровень контрольный механизм проверки возможности исполнения решений

межгосударственных органов, основанных на международных договорах в их истолковании, предположительно расходящимся с Конституцией.

С учетом актуальной политической повестки позволю себе остановиться более подробно на проблематике защиты суверенитета, а также ряде дискуссионных вопросов, которые в настоящее время она поднимает.

2. Актуальные вопросы. Суверенитет и права граждан.

Глубокий кризис современной системы международных отношений является бесспорным фактом. Текущие политические события предельно обострили те противоречия, которые уже имели место во взаимодействии Российской Федерации с межгосударственными институтами на протяжении последних нескольких лет.

Иностранные государства демонстрируют различные подходы относительно понимания и определения границ собственного суверенитета. Причем подходы варьируются в зависимости от политического контекста и оппонента межгосударственного диалога.

В настоящее время справедливо говорить о стремлении отдельных государств распространить свою юрисдикцию по экстерриториальному принципу и использовать межгосударственные институты в качестве инструментов геополитической борьбы. Параллельным процессом является продвижение концепции «деабсолютизации» суверенитета, изначально используемой для целей объединения стран в рамках Европейского Союза, однако в настоящее время уже фактически выходящей за пределы сугубо европейской интеграции.

Теоретической квинтэссенцией данного подхода является популярная западная теория глобального конституционализма, предполагающая создание единых основ общемирового правового регулирования¹.

¹ Медушевский А. Глобальный конституционализм как правовая теория и идеология переустройства мирового порядка // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 1(134).

Некоторые государства фактически отказываются от своих суверенных прав, полностью пренебрегая фундаментальным принципом демократии – «источником власти является народ».

На этом фоне многие страны, в том числе Россия, выражают свою приверженность трактовке международного права в его традиционной, «вестфальской» интерпретации, основанной на признании и уважении суверенитета национальных государств.

В данной трактовке принятие на себя тех или иных международных обязательств является формой реализации национального суверенитета. Принципиальным моментом в данном вопросе является согласие государства относительно принятия на себя тех или иных ограничений, а также установления им пределов невмешательства в его внутренние дела.

Такой подход исходит из того, что суверенитет государства – это понятие целостное. Частичного суверенитета не существует.

Следствием же отхода от данного принципа могут являться факты серьезных нарушений основополагающих прав граждан, о чем наглядно свидетельствуют актуальные политические события. Можно смело утверждать, что нарушение суверенитета государства в конечном счете ведет к нарушению прав его граждан.

3. Кризис международной системы защиты прав человека. Универсальное и национальное содержание прав человека.

Кризис международного права ярко проявляет себя и в плоскости международной системы защиты прав человека. Экспертами единодушно отмечается неэффективность работы и кризисное состояние контрольных механизмов, функционирующих в том числе и в рамках универсальных договоров о защите прав человека ООН².

² Исполинов А.С. Сила и слабость универсальных договоров о защите прав человека // Российский юридический журнал. 2022. № 3.

С учетом дискриминационных решений, принятых Советом Европы в отношении России, в марте прошлого года наша страна прекратила своё членство в данной организации³ и вышла из-под юрисдикции ЕСПЧ.

Признание его юрисдикции в своё время, безусловно, послужило стимулом для проведения в России демократических преобразований. Правовые позиции данного органа способствовали либерализации уголовного законодательства, реформированию надзорного производства, повышению открытости деятельности судов, проведению других реформ.

Одной из причин, по которым было принято решение не касаться изменений в главы 1 и 2 Конституции, выступила необходимость сохранения того массива толкования основных прав и свобод человека и гражданина, который был высказан Конституционным Судом в своих решениях, в том числе, с опорой на практику ЕСПЧ.

Однако к настоящему моменту можно говорить о том, что свое положительное историческое значение членство России в Совете Европы уже сыграло.

К сожалению, международные стандарты, в том числе в области защиты прав человека, стали использоваться скорее в качестве инструмента геополитической борьбы, а не в целях утверждения демократии и верховенства права.

За стремлением утвердить универсальные нормы, по сути, скрывалось желание установить инструменты внешнего управления суверенными политико-территориальными коллективами, обладающими собственной культурно-правовой идентичностью.

Однако универсальный характер прав человека не является абсолютным и объективно имеет свои пределы. Содержание любых, даже изначально общих в своей основе прав и свобод, с течением времени

³ 15 марта 2022 года Россия официально уведомила Генерального секретаря СЕ о своём намерении добровольно выйти из состава организации, а также денонсировать Конвенцию о защите прав человека и основных свобод. На следующий день Комитет министров СЕ в нарушение Устава принял резолюцию о прекращении членства РФ в СЕ с 16 марта 2022.

неизбежно приобретает национальную специфику. При этом культурная детерминанта в виде совокупности духовных и морально-нравственных ценностей общества является определяющей.

Выступая объектом международного сотрудничества, права человека не теряют своей национально-политической, религиозной и этической составляющих.

Данный подход нашел своё отражение в утвержденной Президентом весной этого года обновленной Концепции внешней политики Российской Федерации⁴.

Согласно Концепции, «Россия намерена уделять приоритетное внимание обеспечению учёта интересов России, её национальных, социокультурных, духовно- нравственных и исторических особенностей при совершенствовании международно-правового регулирования и международных механизмов в сфере прав человека».

Такой подход более, чем обоснован, ведь как справедливо отмечают коллеги-международники, «дистанция, отделяющая сотрудничество государств в сфере защиты прав человека от конфронтации, в которой последние могут использоваться в качестве орудия геополитического противостояния, по сути, не так уж и велика»⁵.

Следует также констатировать то обстоятельство, что на характер универсальных международных ценностей исторически претендуют в большей степени ценности западных демократий. Об этом в том числе свидетельствуют и обстоятельства работы над текстом Всеобщей декларации прав человека, главную роль в разработке которой сыграли представители стран Запада (США, Канады, Франции). Попытки «вестернизации»

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 года № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации»

⁵ Абашидзе А.Х. Международная универсальная система защиты прав человека: вызовы и перспектива // Из выступления на пленарном заседании Российской ассоциации международного права. 10 ноября 2022 г.

ценностей⁶, разделяемых международным сообществом, остаются актуальной тенденцией современной международной повестки.

Совокупность данных обстоятельств объективно свидетельствует в пользу серьезного кризиса международного права, эрозии международных правозащитных институтов. Это побуждает Россию пересматривать своё участие в них, искать новые форматы равноправного сотрудничества в сфере защиты прав человека.

4. Выход России из Совета Европы. Создание альтернативного международного суда.

В контексте кризиса существующей системы международной защиты прав человека и в связи с выходом России из Совета Европы, поднимаются вопросы создания альтернативных межгосударственных судебных и иных правозащитных органов на базе объединения стран СНГ, Евразийского экономического союза, Союзного государства РФ и Беларуси. Данная инициатива имеет достаточно широкий круг сторонников.

Высказываются конкретные инициативы и предложения, делаются первые шаги в данном направлении.

В октябре 2022 года была утверждена новая редакция Положения о Комиссии СНГ по правам человека⁷ – консультативного органа для наблюдения за исполнением обязательств в сфере прав человека, взятых на себя государствами-членами СНГ.

В настоящее время Комиссия фактически находится в стадии обновления. При этом реализация ей полномочий по рассмотрению обращений государств и физических лиц по вопросам нарушения прав человека поддерживается не всеми странами-участницами и находится в стадии обсуждения⁸.

⁶ Цит. по: Зорькин В.Д. Право против хаоса. М. 2023

⁷ Комиссия была образована 24 сентября 1993 года (Решение Совета глав государств СНГ об утверждении положения о Комиссии).

⁸ Из-за категорических возражений Армении, Казахстана и Таджикистана в документе предусмотрено, что реализация этой функции Комиссией будет возможна только в случае её официального признания каждой из заинтересованных стран, а также после принятия отдельного

К апрелю 2022 года было обнародовано 3 инициативы по созданию «аналога ЕСПЧ» с участием России: Уполномоченный по правам человека Т.Н. Москалькова предложила начать работу над конвенцией по правам человека на площадке ШОС⁹; Председатель Совета Федерации В.И Матвиенко высказала идею о необходимости создания суда СНГ; юристы АЮР предложили учредить Евразийский суд с «упором на расследование военных преступлений»¹⁰.

Вместе с тем, на наш взгляд, говорить о создании нового международного суда по правам человека в краткосрочной перспективе преждевременно. Предварительным этапом его создания должны являться разработка и подписание нового международного акта о правах человека, на основании которого будет функционировать и отправлять правосудие новый суд.

Это в свою очередь предполагает серьезную работу по согласованию единых подходов относительно содержания и объема гарантий прав личности. Более того, объективно требуется также заинтересованность других государств в создании и функционировании подобного суда. Необходимо также принимать во внимание трудности, связанные с гипотетической конкуренцией юрисдикций международных судов в тех случаях, когда государства являются участниками других международных соглашений о правах человека.

Так или иначе, важно отметить, что участие России в новых международных договорах по правам человека будет осуществляться в

решения Совета глав государств СНГ об условиях приемлемости указанных обращений и порядке их рассмотрения. По данным МИД России.

⁹ «Когда мы стали детально прорабатывать, увидели, что законодательство и правоприменительная практика стран ШОС очень разнятся, нужно сначала выработать договоренности на двустороннем уровне, понять заинтересованность других стран и уже потом идти дальше». Т.Н. Москалькова// Коммерсантъ, 2 июня 2022 года.

¹⁰ В июне 2022 года Ассоциация юристов России (АЮР) создала рабочую группу по разработке аналога ЕСПЧ, - об этом заявил глава ассоциации С. Степашин. «АЮР предложила Администрации Президента создать рабочую группу и оказывать методическую помощь по созданию аналога ЕСПЧ либо на площадке БРИКС, либо ЕЭС. Конечно, здесь нужно вести серьезный переговорный процесс, важно, чтобы нас услышали другие страны, это вопрос дипломатии». // Коммерсантъ, 2 июня 2022 года.

рамках, очерченных Конституцией. Полномочия Конституционного Суда по проверке возможности исполнения решений межгосударственных органов на территории России являются конституционными и продолжают действовать.

5. Глобализация и конституционная идентичность.

Прогнозы относительно будущего устройства мирового правопорядка.

Текущая ситуация поднимает вопросы относительно будущего устройства системы международного правопорядка. На повестке дня стоит вопрос создания новой конструкции международной безопасности, отражающей интересы всех регионов мира. Полагаем, что внести свой вклад в будущую систему глобального управления способны только те государства, которые обладают действительной способностью к реализации своего суверенитета.

Правовым механизмом защиты национальных суверенных государств становится и институт конституционного судебного контроля. Судебной методологией отстаивания фундаментальных национальных ценностей является используемая Конституционным Судом доктрина конституционной идентичности.

Именно она является правовым «водоразделом» при определении границ национальной уступчивости во взаимодействии с межгосударственными органами и одновременно правовым инструментом выявления и сохранения «ядерных» национальных правовых традиций¹¹. По сути это способ защиты национального суверенитета средствами конституционного судебного контроля и наряду с этим основа для выстраивания дальнейшего международного диалога.

Полагаем, что именно содержание фундаментальных национальных ценностей, транслируемое на межгосударственный уровень, способно послужить основой для поиска реального содержательного единства прав и отыскания новых точек эффективного международного сотрудничества.

¹¹ Зорькин В.Д. Право против хаоса. М. 2023.

Новый этап участия России в международных актах о правах человека и признания ей юрисдикции межгосударственных судебных органов будет осуществляться в рамках пределов конституционной уступчивости, обозначенных Конституционным Судом РФ.