

Национальные и межгосударственные суды: проблемы взаимодействия

Представленный доклад предваряет обсуждение темы взаимодействия национальных и межгосударственных судебных органов на площадке Конституционного Суда Российской Федерации. Приводится сравнительно-правовое исследование национального и международного подходов к поставленной проблеме на примерах практики Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации. Доклад состоит из двух частей. Первая часть описывает примеры взаимодействия европейских судебных систем с наднациональными региональными судебными органами. Вторая часть посвящена обсуждению взаимоотношений российского Конституционного Суда и Европейского Суда по правам человека.

I. Взаимодействие высших национальных судов и наднациональных юрисдикционных органов: сравнительно-правовой аспект

1. Постановка проблемы

Международные судебные органы в настоящее время приобретают функции квазиконституционных судов регионов мира или интеграционных образований, как в случае с Европейским Судом по правам человека или Судом справедливости Европейского Союза. Вместе с тем пути, которыми такие органы приходят к принятию на себя такой небесспорной роли, различны. Во-первых, активность наднациональных объединений государств, будь то Совет Европы или Всемирная торговая организация, год от года растет, что логично приводит к увеличению объема нормотворческой активности наднациональных организаций, и, следовательно, порождает необходимость проверки условной «конституционности» подобной нормотворческой активности, что особенно ярко проявляется в деятельности органов ЕС. Во-вторых, углубление связей и расширение сфер участия суверенных государств в наднациональных объединениях порождает и большие возможности для потенциальных конфликтов национального права с наднациональными правовыми актами и с актами толкования последних. Соответственно, могут быть обозначены две фундаментальные проблемы: 1) творческое толкование уполномоченными наднациональными судебными органами международных актов; 2) конфликт подобного творческого толкования и национальных актов (и даже конституционных актов) с международными актами в приданном им международными судами смысле.

Международные судебные органы получили свои полномочия по толкованию наднациональных актов по-разному. Первый вариант – специальное указание в уставных документах судебного органа или наднационального объединения компетенции суда, например, по разрешению споров между государствами (Международный Суд ООН). Второй вариант – давление государств, в том числе в лице национальных

судебных органов, с целью создания в структуре наднационального объединения дополнительного сдерживающего элемента, способного контролировать законность нормотворчества органов объединения (Суд справедливости Европейского Союза). Третий вариант – наделение наднационального судебного органа полномочием проверять соблюдение государствами своих международных обязательств (Европейский Суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека). Четвертый вариант – активизм судей наднационального судебного органа, развивших прецедентную практику относительно большей юридической силы наднациональных судебных решений (отчасти эта концепция применима и к Европейскому Суду по правам человека).

Очевидно, что в большинстве случаев деятельность международных судебных органов не вызывает противоречий и недовольства государств. Вместе с тем возникновение института наднационального судебного контроля привело к важному последствию, которое периодически провоцирует конфликты двух систем – «нарушение монополии национальных судебных органов на определение значения и роли международного права в национальной правовой системе»¹. Это, в свою очередь, ставит высшие национальные судебные органы перед выбором – рассматривать ли национальный конституционный правопорядок в подчиненном положении к нормам международного права или нет. Данный вопрос не является простым выбором между монистической или дуалистической системой международного права. Ответ на него мотивирован национальным отношением к праву, традициям и роли судебного конституционного контроля, которая сложилась исторически. При этом такой ответ для большинства государств вполне очевиден – национальное конституционное право *в том виде, как его толкует национальный конституционный суд*, имеет приоритет над наднациональным толкованием, но как обосновывается такой вывод и как к нему приходят национальные судебные органы, столкнувшиеся с таким конфликтом, – зависит от каждой конкретной страны и от каждой конкретной ситуации, делая невозможным наличие единого универсального рецепта.

2. Взаимодействие высших судов стран ЕС и Суда справедливости Европейского Союза

Показателен пример взаимодействия национальной конституционной юстиции и судебных органов наднациональных образований, прежде всего Европейского Союза. Так, например, *немецкий Основной закон* прямо запрещал женщинам занимать требующие ношения оружия должности в вооруженных силах. Заявительница, которой было отказано в получении подобного рода должности, обжаловала решение национальных властей в

¹ Karen J. Alter. National Perspective on International Constitutional Review: Diverging Optics. iCourts Working Paper Series, No. 92, 2017.

Суд справедливости ЕС². Государство-ответчик, а также участвовавшие в качестве третьей стороны Италия и Соединенное Королевство утверждали, что данный вопрос находится в сфере исключительной компетенции государств – членов Союза. Суд справедливости с таким подходом не согласился и постановил, что подобное регулирование нарушает Директиву Европейских сообществ о равноправии. Как следствие решения текст Основного закона был изменен, но, как отмечали комментаторы, важным в этой ситуации является то обстоятельство, что изменить его хотели как сами национальные власти, так и общество. Соответственно, решение Суда справедливости послужило лишь толчком для национального конституционного законодателя.

Решение по делу о службе женщин в вооруженных силах, скорее, является «счастливым» стечением обстоятельств. Вместе с тем у немецкого Конституционного Суда есть доктринальный подход, примененный впервые в деле «Соланж I», согласно которому Конституционный Суд в исключительных случаях может признать нормы европейского права не применимыми в Федеративной Республике. В частности, подход был подтвержден в деле о проверке конституционности Маастрихтского договора, когда Суд пришел к выводу, что у него сохраняется право «проверять конституционность правовой экспансии власти Европейского Союза посредством прецедентной практики Суда справедливости».

Германия не единственная страна, которая на доктринальном уровне пыталась обосновать возможность несогласия с решениями наднационального юрисдикционного органа. Интересен пример *Италии*. В деле «Тарикко» (*Tarricco*) национальный суд, передавший на рассмотрение Конституционного Суда Италии вопрос о применимости правовых норм ЕС в истолковании, приданном им Судом справедливости, просил Конституционный Суд оценить не соответствие национальных норм праву ЕС, но соответствие правовых норм Союза *итальянской Конституции*. На рассмотрение Конституционного Суда было передано решение Большой палаты Суда справедливости от 8 сентября 2015 года. Существо дела в свете рассматриваемого вопроса не имеет большого значения, однако необходимо отметить, что одним из поднятых вопросов является различное понимание категории сроков давности. В итальянском праве они являются частью принципа законности в уголовном праве и «рассматриваются как часть материального права», в то время как в праве большинства государств ЕС и в практике Суда справедливости они «относятся в чистом виде к процессуальным вопросам»³.

В своей аргументации Конституционный Суд исходил из следующего. Во-первых, данный принцип является одним из высших конституционных принципов, имеющих большую юридическую силу, чем нормы ЕС. Суд

² *Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland* Case C-285/98, Reports of Cases 2000 I-00069.

³ Davide Paris. Carrot and Stick. The Italian Constitutional Court's Preliminary Reference in the Case *Taricco*. QIL, Zoom-in 37 (2017), 5–20.

называет его одновременно и «фундаментальным принципом конституционного правопорядка» и «неотчуждаемым правом человека». Такие принципы составляют основу конституционного строя и не могут изменяться под воздействием права Европейского Союза. Во-вторых, Конституционный Суд исходит из принципа разделения властей, утверждая, что только законодательная власть вправе установить ограничения в отношении сроков давности, а судьи самостоятельно не могут этого делать. В-третьих, Конституционный Суд, обосновывая свое несогласие с позицией наднационального органа, утверждает, что национальная конституционная идентичность не была учтена Судом справедливости, а в соответствии с Договором о Европейском Союзе при вынесении решений Суд ЕС должен удостовериться, что не нарушается идентичность ни одного государства-члена. Последнее, на что обращает внимание Конституционный Суд, действуя в русле решения ФКС Германии по делу «Соланж», – у государств существует исключительная возможность в некоторых случаях применить доктрину «контрлимитов» или, как эту доктрину называют иные органы конституционного контроля, «контроль реализации основных прав», «контроль *ultra vires*», «контроль с точки зрения конституционной идентичности».

В декабре 2017 года Суд справедливости ЕС рассмотрел дело «*Tarrico II*» и занял в большей степени примирительную позицию, указав, что его предыдущие выводы из решения 2015 года не могут быть экстраполированы на факты, существовавшие до принятия решения, что «принцип законности является частью общей конституционной традиции государств-членов», а главное, что сами национальные суды вольны решать, в каких случаях применение правил Суда справедливости, установленных в решении 2015 года, приведет к нарушению принципа правовой определенности. В своем втором решении по данному делу в 2018 году Конституционный Суд Италии подтвердил выводы Суда справедливости.

Важен и пример Конституционного Суда *Венгрии*. В Решении 22/2016 (XII.5) он постановил, что обладает полномочиями по осуществлению контроля *ultra vires*, если вопрос касается национального суверенитета и конституционной идентичности страны. Решение было принято в контексте обращения Уполномоченного по правам человека, обжалующего решение Совета министров ЕС о размещении в Венгрии дополнительно 1294 беженцев в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках Дублинского соглашения. Заявитель утверждал, что такое решение Совета министров нарушит фундаментальное право человека, защищаемое Основным законом, – запрет коллективной высылки (*sic!*). Хотя Конституционный Суд и не удовлетворил обращение Уполномоченного, он подтвердил свою компетенцию по рассмотрению подобного вопроса в будущем.

Обозначенный выше подход ФКС Германии или КС Италии представляется вполне обоснованным. Конституционный текст в любом

случае сохраняет свое высшее методологическое значение при интерпретации нормативных положений, затрагивающих или ограничивающих права человека, но вместе с тем сохраняется возможность для конструктивного диалога национальных высших судов и наднациональных юрисдикционных органов, так как очевидно, что прямого столкновения текста конституции или основного закона и текста обязательного для конкретного государства международного соглашения быть не может. В связи с этим, конечно, можно привести и контраргумент, например, в связи с делом «Анчугов и Гладков», но даже в этом исключительном случае между текстами Конституции России и Конвенции о защите прав человека и основных свобод как таковыми противоречия не было – вразрез с конституционными нормами пошла *практика* Европейского Суда, который, естественно, может иметь право толковать Конвенцию определенным образом, будучи уполномоченным на то самой Конвенцией, но при этом у России, как у одного из источников такого уполномочия, есть законное и суверенное право не согласиться с данным толкованием, вышедшим за рамки, предписанные Конвенцией.

3. Взаимодействие высших судебных органов и Европейского Суда по правам человека

Не раз отмечалось, что на национальном уровне важнейшим союзником в имплементации правовых положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод являются конституционные суды⁴, которые также находятся в лучшем положении среди всех остальных национальных судебных органов для имплементации отдельных позиций ЕСПЧ и тем самым поддерживают легитимность последнего в глазах национальных органов и всего населения.

Вместе с тем, роль конституционных судов в процессе имплементации Конвенции не является предельно простой и ясной. Во-первых, конституционные суды не единственные и даже не самые главные органы, уполномоченные осуществлять имплементацию Конвенции и решений ЕСПЧ (в российском контексте основным органом, ответственным за организацию исполнения решений ЕСПЧ, является Министерство юстиции). Во-вторых, конституционные суды в силу национальных нормативных положений высшей юридической силы обладают определенной дискрецией или свободой усмотрения в вопросе об интерпретации позиций ЕСПЧ, о чем подробнее будет сказано во второй части настоящего материала.

Статистика, отражающая количественные показатели цитирования дел тех или иных зарубежных судебных инстанций органами конституционного правосудия, как правило, не ведется. Среди государств, рассмотренных далее, подобные отчеты (справки) доступны, например, в отношении

⁴ Petrov, J. (2018). Unpacking the partnership: Typology of constitutional courts' roles in implementation of the European Court of Human Rights' case law. *European Constitutional Law Review*, 14(3), 499–531. doi:10.1017/S1574019618000299.

Эстонии и Турции. Однако существует большое количество литературы (научные статьи, обзоры и прочие публикации), посвященной восприятию органами конституционного правосудия практики своих зарубежных коллег. На основании проанализированных источников можно сделать вывод о том, что именно конституционные суды в зарубежных государствах являются наиболее открытыми к восприятию компаративной информации, к использованию в мотивировке своих решений зарубежных прецедентов (как наднациональных судебных органов, так и судов зарубежных государств). Естественно, на восприятие иностранной судебной практики влияет ряд причин: языковая близость, близость правовых систем, историческая общность. В отношении практики ЕСПЧ большинство конституционных (верховных) судов государств – членов Совета Европы придерживаются схожего подхода. Практика Страсбургского суда учитывается *всеми* государствами, цитируется в домашних решениях *большинства* государств. Органы конституционного правосудия всех рассмотренных ниже государств ссылаются в мотивировочной части решений на практику ЕСПЧ.

Соединенное Королевство

Международное право стало все чаще использоваться в решениях Верховного Суда (до 2009 – Палаты Лордов) с момента присоединения страны к Европейскому Союзу. С момента принятия и вступления в силу Акта о правах человека (1998), когда положения Европейской конвенции были инкорпорированы в право Великобритании, использование ЕСПЧ, а вместе с ней и прецедентов Страсбургского суда, толкующих положения Конвенции, стало обычной практикой при мотивировке решений лордов. В подавляющем большинстве дел, касающихся прав человека и споров частноправового характера, лорды обращаются к практике ЕСПЧ, «пытаясь найти руководство для интерпретации положений Европейской конвенции». Например, дело *Rabone and another (Appellants) v Pennine Care NHS Foundation Trust (Respondent)* (2012), дело *R v Horncastle and others (Appellants) (on appeal from the Court of Appeal Criminal Division)* (2010), *Alumba Lumba (previously referred to as WL) (Congo) 1 and 2 (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (2011), *Kadian Mighty (previously referred to as KM) (Jamaica) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (2011). Примечательно, что анализ решений Верховного Суда Великобритании сам ЕСПЧ может использовать для формирования собственной практики. Например, такая ситуация имела место в деле «С., В. и А. против Дании» (*S., V. and A. v Denmark*, жалобы № 35553/12, № 36678/12 и № 36711/12) при рассмотрении вопроса о совместимости с Конвенцией практики предварительного задержания в целях предотвращения возможного правонарушения.

ФРГ

Структура первой главы Основного Закона (статьи 1–19) схожа с построением ЕКПЧ. К.Томушат отмечает, что оба документа вдохновлены одними и теми же идеями, имеют одни и те же цели и способы интерпретации, в связи с чем делается вывод о том, что гарантии и стандарты, закрепленные в обоих документах, одинаковы, а вопросы несоответствия или расхождения формулировок редки⁵. При рассмотрении индивидуальных жалоб Конституционный Суд не только ссылается на решения Европейского Суда, он дает им развернутую интерпретацию, например, в деле 1 BvR 420/09 Суд интерпретировал позиции ЕСПЧ по делу *Zaunegger v Germany*. В деле 2BvR 1481/04 или в серии дел *Von Hannover* можно наблюдать диалог между Конституционным Судом и ЕСПЧ, при котором Конституционный Суд рассматривает дела с учетом вынесенных по этой же тематике или по этим же вопросам решений Страсбургского суда.

Франция

Во Франции в силу особенностей решений, выносимых Конституционным Советом, который не является в полном смысле органом конституционного правосудия, ссылки или анализ практики Европейского Суда по правам человека встречаются нечасто. Однако начиная с 2010 года, когда процедура *La question prioritaire de constitutionnalité*, установившая конституционный контроль *a posteriori* во Франции, начала действовать, в решениях Совета ссылки на практику ЕСПЧ стали появляться все чаще. Например, решения n° 2012-248 QPC du 16 mai 2012, n° 2012-268 QPC du 27 juillet 2012.

Чехия

В Чехии решения ЕСПЧ рассматриваются как «*ratio decidenti* для Конституционного Суда, который использует их в повседневной судебной деятельности». Конкретные цифры использования решений ЕСПЧ в практике Конституционного Суда не приводятся, однако анализ решений, переведенных на английский язык и размещенных на официальном сайте Суда, позволяет сделать вывод, что ссылка на решения ЕСПЧ дается практически в каждом решении, затрагивающем права человека. Например, в решении по. IV.US 23/05 #2, касавшемся достоинства человека и свободы слова, Конституционный Суд сослался на дело «Педерсен и Баадсгаард против Дании» (*Pedersen and Baadsgaard v Denmark*), в деле по. II. US 586/06, касавшемся интерпретации понятия «семейная жизнь», Суд сослался на решение ЕСПЧ по делу «Крун и другие против Нидерландов» (*Kroon and others v the Netherlands*)⁶.

⁵ Christian Tomushat, The effects of the Judgments of the European Court of Human Rights According to the German Constitutional Court, German Law Journal, Vol. 11, No. 05, 2010.

⁶ Marian Kokeš, Comparing Constitutional Adjudication: The «dialogue of judges» and the mutual influence of constitutional concepts in Europe: How the interpretation of national fundamental rights is influenced by the fundamental rights of the ECHR and the EC general principles as well as by a horizontal exchange of ideas of national constitutional Courts? Examples from the Czech Republic, 2009.

Эстония

Признается, что в иерархии источников права Конвенция о правах человека занимает в Эстонии промежуточное место между Конституцией и обычными законами. Первая ссылка на решение ЕСПЧ была сделана Палатой Конституционного правосудия Верховного Суда Эстонии в 1996 году – на дело *Malone v The United Kingdom*. При этом для страны Конвенция вступила в силу с 16 апреля 1996 года. На конец 2011 года Европейский Суд и его практика были упомянуты (процитированы) в решениях Верховного Суда 173 раза. Цитирование преимущественно имеет место в уголовных делах (с 2009 по 2011 г. Суд ссылался на 21 решение ЕСПЧ по уголовным делам). Верховный Суд использует практику Страсбургского суда как для толкования положений Конституции или законов, так и для выражения попутно сказанного мнения (*obiter dictum*). Чаще всего Суд ссылался на следующие дела: *Pélissier and Sassi v France* (8 раз), *Kudła v Poland* (6 раз), *Konashevskaya and others v Russia* (5 раз), *Reinhardt and Slimane-Kaïd v France* (4 раза), *Kangasluoma v Finland* (4 раза), *Sunday Times v the United Kingdom (No 1)* (4 раза)⁷.

Сербия

В 2006 году Конституция Сербии прямо предусмотрела возможность обращения в Конституционный Суд с конституционной жалобой. С момента рассмотрения первых подобных дел Конституционный Суд стал обращаться к практике Европейского Суда. Так, например, в решении Uz 227/2008 от 9 июля 2009 года относительно презумпции невиновности КС сослался на практику ЕСПЧ и указал, что презумпция нарушается в том случае, если судебное решение и утверждение официального лица относительно обвиняемого содержит утверждение о его виновности до вступления в законную силу приговора о его виновности. В настоящий момент в большинстве дел, инициированных индивидуальными конституционными жалобами в КС Сербии, делается отсылка к правовым позициям Европейского Суда.

Российская Федерация

Конституционный Суд Российской Федерации достаточно часто ссылается в своих решениях (как постановлениях, так и определениях) на постановления Европейского Суда по правам человека. За последние пять лет (с 2014 года) такие ссылки содержались более чем в 40 постановлениях и 120 определениях Конституционного Суда. За тот же период Европейский Суд ссылался на практику Конституционного Суда России более чем в 120 постановлениях и почти в 30 решениях.

⁷ Eerik Kergandberg, justice of the Supreme Court, European Court of the Human Rights – Court of fourth instance in Estonia? Riga, 2012.

Поскольку конституционные положения во многом перекликаются с положениями Европейской Конвенции, часто расширяя и дополняя их, Конституционный Суд прибегает к конвенционным нормам для того, чтобы полнее интерпретировать права, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Для уяснения содержания Конвенции необходимо обращение к практике Европейского Суда по правам человека как конвенционного органа, созданного в том числе и для того, чтобы разъяснять (толковать) Конвенцию. Таким образом, здесь Конституционный Суд Российской Федерации выполняет несколько важных функций. Раскрывая смысл конституционных положений, он в то же время имплементирует на национальной почве универсальные принципы и подходы в области защиты прав человека. Более того, Конституционный Суд в данном вопросе является также примером для остальных органов судебной системы России, показывая им, что Конвенция и ее интерпретация являются неотъемлемой частью российского права, непосредственно действующей и подлежащей применению.

В целом же можно сказать, что роль, которую может играть конституционный суд в имплементации правовых позиций ЕСПЧ, многогранна. Мы можем выделить как минимум четыре таких модели на примере практики Конституционного Суда Российской Федерации: ЕСПЧ может прямо полемизировать с решениями КС, что отчасти имело место при рассмотрении жалоб К.Маркина и завершилось принятием Постановления Конституционного Суда от 6 декабря 2013 года № 27-П. Суд может быть и проводником изменений, как делал КС РФ в десятках дел, касающихся, например, уголовного процесса. Конституционный Суд может выступать и как своего рода инициатор необходимых законодательных изменений в духе практики ЕСПЧ, что имело место в практике КС по жалобам ВИЧ-положительных граждан или по жалобе лица без гражданства Мсхиладзе, но в то же время КС проверяет конституционность принятых во исполнение постановлений ЕСПЧ законодательных новелл.

II. Конституционный Суд Российской Федерации и правовые позиции Европейского Суда по правам человека

1. Особенности рассмотрения обращений граждан

Как отмечается Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 26 февраля 2010 года № 4-П, права и свободы человека и гражданина, признанные Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, – это те же по своему существу права и свободы, что закреплены в Конституции Российской Федерации, и подтверждающие их нарушение соответственно Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации имеют общую природу правового статуса и предназначения. Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации в ходе своей деятельности по проверке конституционности

нормативных правовых актов и выявлению нарушения ими конституционных прав и свобод граждан учитывает практику Европейского Суда по правам человека по защите аналогичных конвенционных прав, однако не связан в порядке подчиненности его правовыми позициями и выводами и рассматривает подведомственные ему дела, подчиняясь на основании статьи 120 Конституции Российской Федерации только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

В российской правовой системе обращение к конституционному судопроизводству (при условии соблюдения всех установленных законом критериев приемлемости) означает, что права гражданина не были восстановлены национальными судами и правоохранительными органами и что в основе их нарушения лежит дефект самого закона либо его интерпретации на практике. Иными словами, Конституционный Суд, в отличие от ЕСПЧ, рассматривает не сам факт вмешательства в права, а положения законодательства, на которых такое вмешательство основано.

Во многих случаях компетенция Конституционного Суда позволяет устранить выявленный законодательный недостаток непосредственно – в том числе путем осуществления конституционно-правового истолкования оспариваемых норм или возложения на федерального законодателя и (или) Правительство Российской Федерации обязанности по внесению изменений в правовое регулирование, а также определения порядка исполнения постановления Конституционного Суда до внесения соответствующих законодательных изменений.

ЕСПЧ же констатирует наличие или отсутствие нарушений положений Конвенции, возникших в результате конкретных действий (бездействия) властей, и лишь в редких случаях дает властям рекомендации относительно того или иного способа устранения допущенных нарушений. В такой ситуации ЕСПЧ может рекомендовать как принятие мер общего характера (в том числе сформулированных в весьма общих выражениях), так и меры индивидуального характера – в том числе по пересмотру судебных решений (см., например, постановление «Егорычев против России»⁸, постановление «Никотин против России»⁹ и др.). Причем в одних случаях ЕСПЧ считает необходимым указать на возможность пересмотра судебных решений (ординарное средство исполнения постановлений ЕСПЧ в России), а в других умалчивает об этом, хотя соответствующая мера видится уместной (см., например, постановление «Фефилов против России»¹⁰). В любом случае вопрос об исполнении постановлений ЕСПЧ относится к компетенции Комитета министров Совета Европы, подходы которого могут быть различными в разных делах.

Разница в компетенции Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека предопределяет различный

⁸ «Егорычев против России» (*Yegorychev v. Russia*), жалоба № 8026/04, ECHR, 17 мая 2016 года, § 78.

⁹ «Никотин против России» (*Nikotin v. Russia*), жалоба № 80251/13, ECHR, 8 января 2019 года, § 30.

¹⁰ «Фефилов против России» (*Fefilov v. Russia*), жалоба № 6587/07, ECHR, 17 июля 2018 года.

характер жалоб, разрешаемых данными судами. Так, согласно отчету ЕСПЧ за 2018 год в делах против России значительная часть нарушений тесно связана с фактическими обстоятельствами: жестоким обращением с заявителями и нарушением права на свободу и личную неприкосновенность (в основном в форме чрезмерно длительного применения меры пресечения в виде заключения под стражу). Очевидно, что жалобы такого рода в принципе не могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде. При этом Конституционным Судом выработан ряд важных правовых позиций, способствующих защите прав граждан в соответствующих областях (Постановление Конституционного Суда от 29 июня 2002 года № 6-П, от 16 июля 2015 года № 23-П и др.).

Могут возникать ситуации, когда, руководствуясь, по сути, одними и теми же принципами, Конституционный Суд и ЕСПЧ приходят к различным выводам о наличии или отсутствии нарушений Конституции России и Конвенции о защите прав человека и основных свобод соответственно, что опять же обусловлено различиями в компетенции (в части пределов проверки) двух судебных органов.

Например, в Определении от 3 июля 2014 года № 1561-О по жалобе А.В.Черепанова Конституционный Суд указал, что временное ограничение на выезд должника из Российской Федерации не может быть наложено судебным приставом произвольно, без учета реальной возможности для заявителя добровольно исполнить требование, содержащееся в исполнительном документе.

Между тем внутригосударственными судами заявителю было отказано в признании незаконным соответствующего постановления судебного пристава-исполнителя, хотя ограничение на выезд было применено к нему задолго до того, как заявитель был ознакомлен с содержанием исполнительного документа. Это послужило основанием для установления ЕСПЧ нарушения статьи 2 протокола № 4 Конвенции (свобода перемещения)¹¹.

В приведенном примере недостатки исполнения решения Конституционного Суда привели к установлению нарушения положений Конвенции со стороны Российской Федерации.

Нередко заявители обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации уже после вынесения постановления Европейским Судом по правам человека. Такие обращения могут быть обусловлены тем обстоятельством, что заявители не согласны с итогом пересмотра принятых по их делам судебных решений либо с отказом в таком пересмотре (см., например, определения от 25 мая 2017 года № 1095-О, от 20 декабря 2018 года № 3404-О).

Однако положения российского законодательства, правовые позиции Конституционного Суда и подходы Верховного Суда не предполагают, что

¹¹ Постановление «Черепанов против России» (*Cherepanov v Russia*), жалоба № 43614/14, ECHR, 6 декабря 2016 года, § 45.

пересмотр судебных решений после вынесения постановлений ЕСПЧ является автоматическим. Например, применительно к уголовному судопроизводству Конституционный Суд в Определении от 14 января 2016 года № 14-О указал, что процедура исполнения в уголовном судопроизводстве решений ЕСПЧ должна позволять устанавливать наличие или отсутствие связи между признанным нарушением Конвенции и исходом судебного разбирательства, а также определять необходимость пересмотра вступившего в законную силу приговора суда как одного из средств восстановления нарушенных прав и свобод гражданина, обратившегося в Европейский Суд по правам человека.

С юридической точки зрения представляется очевидным также, что возобновление производства по новым обстоятельствам не предполагает во всех случаях вынесения итогового судебного решения, отвечающего ожиданиям заявителя. Исходя из практики Комитета министров Совета Европы по рассмотрению вопросов об исполнении постановлений ЕСПЧ, зачастую сам факт пересмотра считается достаточным для того, чтобы считать то или иное постановление ЕСПЧ исполненным. Вместе с тем, в каждом случае необходимо анализировать, насколько сам факт пересмотра судебного решения является достаточным для устранения допущенного в отношении заявителя нарушения.

Однонаправленные усилия Конституционного Суда и ЕСПЧ могут привести к отсутствию необходимости пересматривать те или иные судебные акты. Например, суды заняли сходную позицию по вопросу о соблюдении права на уважение семейной жизни лиц, отбывающих наказание в виде пожизненного лишения свободы. ЕСПЧ в постановлении «Хорошенко против России» установил нарушение статьи 8 Конвенции в связи с нарушением права заявителя на уважение семейной жизни в результате применения к нему в течение 15 лет чрезмерно строгих условий отбывания наказания (в части свиданий и иных контактов с родственниками) в исправительной колонии особого режима. Постановлением Конституционного Суда от 15 ноября 2016 года № 24-П по жалобам заявителей, один из которых также отбывал наказание в виде лишения свободы, признаны неконституционными положения УИК РФ в той мере, в какой они исключают возможность предоставления длительных свиданий лицам, осужденным к пожизненному лишению свободы, в течение первых 10 лет отбывания наказания. Наряду с этим Конституционным Судом определен порядок исполнения постановления до внесения изменений в правовое регулирование, что исключало необходимость пересмотра судебных актов, вынесенных в отношении заявителей, в том числе в отношении А.А.Хорошенко. Корреспондирующие правовым позициям Конституционного Суда и ЕСПЧ изменения были внесены в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 16 октября 2017 года № 292-ФЗ).

2. Оптимизация процедуры: национальные подходы и международное правосудие

Репутация данных судов и достаточное доверие к ним со стороны граждан определяют большое количество ежегодно поступающих обращений. В 2018 году в Конституционный Суд Российской Федерации поступило более 15 000 обращений, в ЕСПЧ на рассмотрение судей передано более 12 000 обращений граждан России. Таким образом, Конституционный Суд и ЕСПЧ в своей деятельности столкнулись со сходной проблемой – необходимостью оптимизации собственных процедур на фоне стабильно большого количества обращений.

На этом фоне Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ в практику Конституционного Суда введена процедура рассмотрения дел без проведения слушаний (статья 47¹ ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). При этом в законе сохранены гарантии прав заявителя в случае рассмотрения дела в таком порядке, в частности возможность представить письменные замечания на позицию компетентных государственных органов. Мотивировка таких постановлений по содержанию не отличается от постановлений, вынесенных по итогам публичных слушаний. Соответствующий институт активно используется на практике с момента его внедрения (так, например, из 47 постановлений, вынесенных в 2018 году, в порядке письменного производства было принято 37).

Для ЕСПЧ письменное производство без проведения слушания, напротив, изначально являлось нормой. Решение о проведении устных публичных слушаний принимается лишь в некоторых случаях (в 2018 году состоялось лишь 16), в том числе с учетом ходатайств сторон, особого общественного интереса, необходимости заслушивания показаний свидетелей и др.

Наряду с этим Протокол № 14 к Конвенции предусмотрел возможность рассмотрения вопроса о приемлемости жалобы единолично судьей (при активном участии Секретариата ЕСПЧ), расширил компетенцию комитетов из трех судей, предоставив им возможность рассматривать по существу жалобы по вопросам, относящимся к «устоявшейся практике» Суда (*well-established case-law*), – причем соответствующие решения вступают в силу сразу после вынесения и не могут быть обжалованы. Данные изменения позволили существенно ускорить рассмотрение жалоб, однако отчасти это было достигнуто за счет некоторого снижения процессуальных гарантий, предоставленных заявителям, – по сути, в ответ на свою жалобу заявитель получал лишь письменное уведомление Секретариата ЕСПЧ о принятом единолично судьей решении даже без подписи этого судьи. Такая ситуация порождала дополнительные жалобы заявителей, адресованные как в Секретариат ЕСПЧ, так и в Комитет министров и национальным властям. В

результате было принято решение о вынесении в таком случае кратких мотивированных решений, которые и направляются сторонам¹².

Стоит отметить, что на этапе рассмотрения вопроса о возможности принятия к производству жалобы гражданина предоставляемые заявителям Конституционным Судом гарантии выглядят более весомыми – заявитель вправе потребовать рассмотрения вопроса Конституционным Судом, если не согласен с доводами его Секретариата, и в таком случае Конституционным Судом выносится решение в форме определения¹³. При этом состав Конституционного Суда во всех случаях одинаков – это все присутствующие судьи.

Деятельность комитетов ЕСПЧ из трех судей вызывает подчас возражения государств, в частности, в связи с тем обстоятельством, что ЕСПЧ самостоятельно определяет категории дел, практика по которым считается устоявшейся, лишь уведомляя об этом государства, в то время как сами решения выносятся в сокращенном виде с минимальным обоснованием – собственно ссылкой на «устоявшуюся практику». В таких случаях, как, например, определение обоснованности длительности содержания под стражей или рассмотрение сложных геополитических вопросов, такой подход иногда вызывает возражения.

Таким образом, Конституционный Суд и ЕСПЧ в своей деятельности столкнулись со сходной проблемой – необходимостью оптимизации собственных процедур на фоне растущего количества обращений. В определенной части примененные данными судами «ответные меры» явились схожими (особые процедуры для рассмотрения дел, к которым применимо понятие «устоявшаяся практика»). При этом в поиске баланса между необходимостью обеспечения процессуальных прав заявителей и оптимизацией собственной деятельности суды пошли различными путями – Конституционный Суд максимально ориентирован на соблюдение процессуальных прав, ЕСПЧ в большей степени сделал акцент на ускорении и упрощении вынесения им решений. Между тем в последнее время наметилось определенное сближение подходов – ЕСПЧ ввел в практику вынесение мотивированных решений о неприемлемости обращений единолично судьями, а также несколько расширил содержание постановлений, выносимых в составе комитета из трех судей (например, в части сведений о заявителях, существовании их жалоб и допущенных нарушениях).

3. Универсальные стандарты в решениях ЕСПЧ и поиск баланса Конституционным Судом Российской Федерации

Отдельный вопрос при исполнении решений ЕСПЧ возникает, когда речь идет об исполнении наиболее проблемных или противоречивых постановлений Европейского Суда. Обратимся в связи с этим к двум

¹² Вступительное слово Председателя ЕСПЧ Г.Раймонди на торжественном заседании ЕСПЧ, посвященном открытию юридического года, Страсбург, 26 января 2018 года.

¹³ Статья 40 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

постановлениям Конституционного Суда от 6 декабря 2013 года № 27-П и от 14 июля 2015 года № 21-П.

В первом из них относительно диалога с ЕСПЧ Конституционный Суд отметил следующее:

– тот факт, что ранее Конституционный Суд Российской Федерации признал жалобу гражданина не отвечающей критерию допустимости в связи с отсутствием нарушения его конституционных прав законоположениями, примененными в его конкретном деле, не может служить препятствием для принятия им к рассмотрению запроса суда общей юрисдикции, который по заявлению того же гражданина осуществляет в порядке пункта 4 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации пересмотр вступившего в законную силу судебного постановления, основанного на этих законоположениях, которым Европейским Судом по правам человека была дана оценка как влекущая нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод. При этом если в ходе конституционного судопроизводства рассматриваемые законоположения будут признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации – имея в виду, что для суда общей юрисдикции в любом случае исключается отказ от пересмотра вступившего в законную силу судебного постановления как процессуальной стадии, обусловленной, в частности, вынесением постановления Европейского Суда по правам человека, – в рамках своей компетенции определяет возможные конституционные способы реализации постановления Европейского Суда по правам человека;

– пункт 4 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации во взаимосвязи с частями первой и четвертой его статьи 11 не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования эти законоположения не препятствуют суду общей юрисдикции начать по заявлению гражданина, жалоба которого в Конституционный Суд Российской Федерации на нарушение его конституционных прав и свобод ранее была признана не отвечающей критерию допустимости, производство по пересмотру по новым обстоятельствам вступившего в законную силу судебного постановления в связи с установлением Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод в отношении данного гражданина при рассмотрении судом общей юрисдикции соответствующего гражданского дела.

В Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П Конституционный Суд Российской Федерации указывал на этот счет:

– как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 4 (часть 1), 15 (часть 1) и 79, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации и недопустимость имплементации в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо

посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания, ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации, ни основанные на ней правовые позиции Европейского Суда по правам человека, содержащие оценки национального законодательства либо касающиеся необходимости изменения его положений, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации и потому подлежат реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации;

– в ситуации, когда самим содержанием постановления Европейского Суда по правам человека, в том числе в части обращенных к государству-ответчику предписаний, основанных на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод, интерпретированных Европейским Судом по правам человека в рамках конкретного дела, неправомерно – с конституционно-правовой точки зрения – затрагиваются принципы и нормы Конституции Российской Федерации, Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции Российской Федерации;

– если Европейский Суд по правам человека, толкуя в процессе рассмотрения дела какое-либо положение Конвенции о защите прав человека и основных свобод, придает используемому в нем понятию другое, нежели его обычное, значение либо осуществляет толкование вопреки объекту и целям Конвенции, то государство, в отношении которого вынесено постановление по данному делу, вправе отказаться от его исполнения, как выходящего за пределы обязательств, добровольно принятых на себя этим государством при ратификации Конвенции. Соответственно, постановление Европейского Суда по правам человека не может считаться обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на котором основано данное постановление, осуществленного в нарушение общего правила толкования договоров, смысл этого положения разойдется с императивными нормами общего международного права (*jus cogens*), к числу которых, безусловно, относятся принцип суверенного равенства и уважения прав, присущих суверенитету, а также принцип невмешательства во внутренние дела государств;

– Россия присоединилась к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, стремясь обеспечить дополнительными гарантиями реализацию закрепленного в статье 2 Конституции Российской Федерации фундаментального положения о правах и свободах человека как высшей ценности в демократическом правовом государстве. В силу того обстоятельства, что участие России в данной Конвенции, соблюдение

которой призван обеспечивать Европейский Суд по правам человека, обусловлено задачей надлежащей реализации именно этого конституционного положения, гармонизация российского права с конвенционным, толкование и применение которого осуществляются Европейским Судом по правам человека в процессе рассмотрения конкретных дел, допустима лишь постольку, поскольку она не порождает противоречий с Конституцией Российской Федерации. Будучи связанной требованием соблюдать вступивший в силу международный договор, каковым является Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация, тем не менее, обязана обеспечивать в рамках своей правовой системы верховенство Конституции Российской Федерации, что вынуждает ее в случае возникновения каких-либо коллизий в этой сфере – притом что Конституция Российской Федерации и Конвенция о защите прав человека и основных свобод основаны на одних и тех же базовых ценностях защиты прав и свобод человека и гражданина – отдавать предпочтение требованиям Конституции Российской Федерации и тем самым не следовать буквально постановлению Европейского Суда по правам человека в случае, если его реализация противоречит конституционным ценностям. Соответственно, Конституционный Суд Российской Федерации не может поддержать данное Европейским Судом по правам человека толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод, если именно Конституция Российской Федерации (в том числе в ее истолковании Конституционным Судом Российской Федерации) как правовой акт, обладающий высшей юридической силой в правовой системе России, более полно по сравнению с соответствующими положениями Конвенции в их истолковании Европейским Судом по правам человека обеспечивает защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе в балансе с правами и свободами иных лиц (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации);

– 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 в своей деятельности Европейский Суд по правам человека как межгосударственный субсидиарный судебный орган, и именно от уважения им национальной конституционной идентичности государств – участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод во многом зависит эффективность ее норм во внутригосударственном правопорядке. Особое внимание наднациональных органов к базовым элементам этой конституционной идентичности, которые образуют внутригосударственные нормы о фундаментальных правах, а также гарантирующие эти права нормы об основах конституционного строя, позволит снизить вероятность конфликта между национальным и наднациональным правом, что, в свою очередь, во многом будет определять – при сохранении конституционного суверенитета

государств – эффективность всей европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина и дальнейшую гармонизацию европейского правового пространства в этой области.

Таким образом, общий подход Конституционного Суда заключается в том, что отказ от исполнения постановлений ЕСПЧ возможен только в исключительных случаях, в качестве последнего средства, которое предусмотрено Основным законом, как своего рода его самозащита от наднационального толкования конвенционных норм, расходящегося с конституционными положениями.

При этом необходимо различать неисполнение решений или ограниченную возможность такого исполнения в силу противоречия конституционным положениям (таких случаев было всего два: дела Анчугова и Гладкова и ЮКОСа), то есть применение специальной процедуры, предусмотренной Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», и неисполнение или задержки в исполнении итоговых решений ЕСПЧ, вызванные сложностями и особенностями функционирования национального механизма функционирования публичной власти.

В первом случае Конституционный Суд, исходя из своих полномочий, задает достаточно жесткие пределы возможных мер по исполнению постановлений ЕСПЧ (и, соответственно, констатирует невозможность принятия определенных мер). Отмечается, что практика применения соответствующего механизма, пусть и ограниченная, свидетельствует о стремлении Конституционного Суда найти конституционно допустимый и правомерный компромисс при исполнении «проблемных» постановлений ЕСПЧ – то есть о стремлении к продолжению диалога.

Во втором случае рамки диалога между российскими властями и Комитетом министров об исполнении конкретных постановлений Европейского Суда значительно шире. Исполнение постановлений ЕСПЧ в таком случае может продолжаться достаточно долго и подразумевать несколько этапов.

Среди основных неисполненных постановлений, включая пилотные, против Российской Федерации можно назвать, например:

– «Калашников» (группа дел) и «Ананьев и другие против России» (пилотное постановление) (плохие условия содержания под стражей, отсутствие эффективных средств правовой защиты);

– «Кляхин» (группа дел) (многочисленные нарушения права на свободу и личную неприкосновенность);

– «Хашиев и Акаева» (группа дел) (нарушения, связанные с проведением контртеррористической операции на Северном Кавказе).

Это лишь три примера из большого массива постановлений, находящихся на контроле Комитета министров. При этом следует отметить, что КМСЕ отмечал и положительную динамику по многим решениям ЕСПЧ, включая приведенные выше примеры. Так, в группе дел Калашникова КМСЕ

позитивно отметил введение в России Кодекса административного судопроизводства и последующую судебную практику. По делу Кляхина неисполненным по существу остался лишь один аспект – чрезмерно длительное применение меры пресечения в виде заключения под стражу.

Исполнение таких постановлений должно строиться на диалоге между властями Российской Федерации и Комитетом министров Совета Европы. Необходимо отметить, что во многих случаях результатом такого диалога становятся комплексные улучшения национальной правовой системы и признание постановлений ЕСПЧ исполненными.

Примерами такого рода системных улучшений может служить исполнение постановлений по группам дел «Кормачева» и «Смирнова», что привело не только к созданию на национальном уровне средства правовой защиты от нарушений, связанных с чрезмерной длительностью судебных разбирательств, но и к системному совершенствованию работы по отправлению правосудия – в том числе с точки зрения квалификации судей и их дисциплинарной ответственности, финансирования судебной системы, оптимизации делопроизводства, дисциплинарной ответственности и судопроизводства и др. Как отмечено в отчете российских властей об исполнении постановлений по группам дел «Кормачева» и «Смирнова», на сегодняшний день подавляющее большинство дел в российских судах рассматриваются с соблюдением разумных сроков¹⁴. Данная проблема фактически исчезла из поля зрения Европейского Суда, и обязанность по защите прав граждан в этой части практически полностью исполняется на национальном уровне.

Аналогичным образом исполнение «пилотного» постановления по делу «Бурдов против России № 2» о нарушениях, связанных с чрезмерно длительным исполнением вынесенных в пользу заявителей судебных решений по искам против государственных и муниципальных органов, не ограничилось созданием соответствующего компенсаторного средства защиты, но было эффективно дополнено рядом комплексных мер, в том числе в сфере бюджетного законодательства.

Наконец, работа по системному совершенствованию гражданского процессуального законодательства привела к реформе процедуры обжалования, позволила обеспечить «экстраординарный» характер обжалования вступивших в силу судебных постановлений, что позволило признать исполненными постановления группы «Рябых» – о нарушении принципа правовой определенности в результате отмены вступивших в силу судебных постановлений, вынесенных в пользу заявителей.

¹⁴ Документ DH-DD(2016)469 опубликован на официальном сайте Комитета министров Совета Европы.