

*Даурова Б.К., студент магистратуры
2 курс, Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации*

Россия, г. Москва

Научный руководитель: к.ю.н., доцент Филатова В.В.,

**ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА. ПРОБЛЕМЫ И
ИСПОЛНЕНИЕ**

***Аннотация:** В статье проводится анализ проблем исполнения постановлений Европейского суда по правам человека в контексте изменения положений Конституции Российской Федерации. Автором последовательно рассмотрены вопросы развития отдельных элементов отечественной правовой системы с точки зрения установления приоритета между национальным и международным законодательством (решением международных судебных органов). Выявлен и охарактеризован порядок действий при возникновении коллизий и противоречий между конституционно–правовыми положениями и решениями Европейского суда по правам человека.*

***Ключевые слова:** Конституция РФ, Европейский суд по правам человека, изменения в Конституцию РФ, правовые коллизии, исполнение постановлений ЕСПЧ.*

***Annotation:** The article analyzes the problems of execution of judgments of the European Court of Human Rights in the context of changes in the provisions of the Constitution of the Russian Federation. The author has consistently considered the development of individual elements of the domestic legal system from the point*

of view of establishing priority between national and international legislation (by the decision of international judicial bodies). The order of actions in case of collisions and contradictions between constitutional and legal provisions and decisions of the European Court of Human Rights is revealed and characterized.

Key words: *Constitution of the Russian Federation, European Court of Human Rights, amendments to the Constitution of the Russian Federation, legal conflicts, execution of judgments of the ECHR.*

Проблемы исполнения постановлений Европейского суда по правам человека, при возникновении противоречий между позицией данного судебного органа и положениями Конституции Российской Федерации (далее – Конституция)¹, являются актуальными на протяжении уже достаточно длительного времени. Они порождают постановку вопроса о приоритете норм национального и международного права, непосредственно влияют на эффективность внутринациональной и международной судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации.

Являясь государством–участником Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция)², Российская Федерация признает юрисдикцию Европейского суда по правам человека в пределах, определенных Конвенцией. В контексте настоящей статьи следует акцентировать внимание на необходимости соблюдения принципа обязательности и исполнения решений (ст. 46 Конвенции), вынесенных по результатам рассмотрения жалоб граждан.

Потому, учет российским законодателем правовых позиций и специальных рекомендаций данного судебного органа при совершенствовании отечественной правовой системы выступает адекватной

¹ Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6–ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7–ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2–ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11–ФКЗ, от 3 июля 2020 г. № 1–ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4298.

² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (ред. от 13 мая 2004 г.) // СЗ РФ. 2004. № 37. Ст. 5720.

практикой своевременного реагирования на выявленные факты нарушений положений одного из основополагающих международно-правовых документов, формой учета тенденций демократизации и гуманизации права.

Как правило, критическая оценка правовых позиций Европейского суда по правам человека, опосредующих необходимость внесения изменений и дополнений в российское отраслевое законодательство, действительно позволяет выявить не устраненные правовые пробелы и противоречия. Особо следует отметить факт регулярного совпадения мнений данного международного судебного органа и Конституционного Суда Российской Федерации. Но в случаях, когда для исполнения решения Европейского суда по правам человека, гипотетическим предметом совершенствования должны выступить конституционно-правовые положения, имеют место быть правовые коллизии, разрешение которых ординарным способом является фактически невозможным.

В целях подтверждения данного тезиса обратимся к двум ситуациям, возникшим в практике российских правоприменителей и законодателей, в свете вынесения Европейским судом по правам человека постановлений, обуславливающих необходимость внесения изменений в нормативные правовые акты различной юридической силы.

Во-первых, в соответствии с правовой позицией Европейского суда по правам человека, сформулированной по делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации»³, на момент принятия постановления в отечественной правовой системе отсутствовал надлежащий механизм компенсации вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумный срок. Данная правовая позиция выступила одним из главных поводов, обусловивших внесение корреспондирующих изменений в процессуальное законодательство, а также принятие специального федерального закона,

³ Постановление ЕСПЧ от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» по жалобе № 33509/04 // Российская хроника Европейского Суда. 2009. № 4.

регламентирующего порядок признания факта соответствующих нарушений и осуществления действий компенсационного характера.

Во–вторых, в соответствии с правовой позицией Европейского суда по правам человека, сформулированной по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации»⁴, было установлено нарушение требований ст. 3 Протокола 1 Конвенции, для устранения которого потребовалось бы внести изменения в Конституцию по поводу обеспечения реализации избирательных прав граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы.

В первой из представленных ситуаций рекомендации Европейского суда по правам человека затрагивали вопросы отраслевого законодательства, а именно: гражданского, арбитражного, административного и уголовного процессов. Тот правовой пробел, который был выявлен в результате рассмотрения дела Бурдова против Российской Федерации, ранее уже обозначался в практике Конституционного Суда Российской Федерации, а его устранение требовало внесение корректирующих изменений и дополнений, необходимость и целесообразность которых допустимо назвать общепризнанными и соответствующими международным демократическим стандартам правосудия.

Во второй ситуации решение Европейского суда по правам человека обусловило постановку проблемы неприкосновенности суверенитета Российской Федерации в вопросе установления конституционно–правовых основ государственного строя.

Принцип обязательности исполнения решений подлежит соблюдению в обоих случаях, но все же постановление Европейского суда по правам человека по делу Анчугов и Гладков против Российской Федерации не выступило поводом к реформированию Конституции.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» по жалобам № 11157/04, № 15162/05 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 2.

В Постановлении от 19 апреля 2016 г. № 12–П, Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Министерства юстиции рассмотрел дело о возможности исполнения названного решения. В данном судебном акте сформулирован вывод, в соответствии с которым буквальное толкование ч. 3 ст. 32 Конституции не позволяет выявить каких–либо изъятий или исключений, допускающих преимущества в реализации избирательных прав отдельными категориями осужденных.

В возникшей правовой дискуссии наблюдается постановка проблемы о приоритете национального и международного права, в разрешении которой Конституционный Суд категоричен: «основанные на интерпретации Конвенции о защите прав человека и основных свобод постановления Европейского Суда по правам человека, в том числе содержащие предложения о необходимости внесения каких–либо изменений в национальные правовые нормы, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации»⁵.

Обращаясь к ретроспективному анализу, следует отметить, что Постановление от 19 апреля 2016 г. № 12–П является не первым в своем роде, устанавливающим приоритет Конституции перед нормами международных нормативно–правовых актов. Уже ранее, в свете Постановления от 14 июля 2015 г. № 21–П, Конституционным Судом устанавливался порядок разрешения коллизий, возникающих между положениями Конституции и толкованием Конвенции, которое осуществляется Европейским судом по правам человека в постановлениях, вынесенных по результатам рассмотрения жалоб граждан⁶.

Для этих целей национальные органы власти, на которые возложена обязанность по исполнению решений международного судебного органа, при

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12–П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21–П // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

выявлении расхождения их содержания с положениями Конституции, вправе обратиться в Конституционный Суд для разрешения вопроса о возможности их исполнения.

Следует акцентировать внимание на том факте, что длительное время порядок разрешения вопроса о приоритете конституционно–правовых норм и положений международных договоров не основывался на конкретных законодательных установлениях, а выводился путем системного толкования Конституции. Потому, представленные выше случаи обусловили формирование своеобразного правового прецедента, который требовал надлежащей оперативной реакции со стороны российского законодателя. В этой связи, при проведении Конституционной реформы 2020 года было принято обоснованное решение о целесообразности легальной регламентации соответствующих положений, не допускающих различные подходы к устранению правовых коллизий между Конституцией и решениями Европейского суда по правам человека (а равным образом, иных международных органов и судов).

В актуальной редакции ст. 79 Конституции устанавливается, что решения межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащим Конституции, не подлежат исполнению. Абсолютно логичным является и тот факт, что компетенцией по разрешению вопросов о возможности исполнения решений межгосударственных органов был наделен Конституционный Суд Российской Федерации. Порядок судопроизводства по соответствующим категориям дел урегулирован нововведенными главами XIII.1 и XIII.2 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ⁷.

⁷ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 9 ноября 2020 г.) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

Внесенные в Конституцию Российской Федерации и связанные с ними изменения и дополнения отражают, на наш взгляд, наиболее приоритетный подход, в соответствии с которым международная и национальная системы защиты прав человека «не находятся в позиции соподчинения, а взаимно дополняют друг друга»⁸. В условиях, при которых решения Европейского суда по правам человека и других межгосударственных органов подлежат оценке на предмет возможности их исполнения в соответствии с конституционными основами построения российской правовой системы, обеспечивают независимость и суверенность Российской Федерации, но при этом не умаляют авторитета и должного уважения к правовым позициям и рекомендациям международных органов с признанной юрисдикцией.

Обратим внимание, что отдельные аспекты Конституционной реформы 2020 года в части, регулирующей регламентацию неисполнения решений межгосударственных органов, противоречащих Конституции, выступали предметом рассмотрения и обсуждения экспертов Венецианской комиссии. По результатам пленарного заседания было вынесено заключение, в соответствии с которым выражена обеспокоенность о том, что поправки в Конституцию расширяют возможности национальных органов в контексте применения крайне широкого понятия «противоречат Конституции», что может привести к случаям необоснованного отказа от исполнения решения Европейского суда по правам человека⁹. Более того, экспертами затрагивался вопрос о соответствии новой редакции ст. 79 положениям ч.4 ст. 15 Конституции.

По данному поводу следует отметить, что в Заключении, вынесенном Конституционным Судом Российской Федерации по результатам рассмотрения соответствия основам конституционного строя Закона Российской Федерации о поправке к Конституции, сделан вывод, в

⁸ Бекишиева С. Р., Касумова К. М. Проблемы разрешения коллизий между Конституцией РФ и решениями Европейского суда по правам человека // Закон и право. 2021. № 2. С. 42.

⁹ Заключение Венецианской комиссии от 18 июня 2020 г. CDL-AD (2020) 009-е по проекту изменений в Конституцию (подписано Президентом Российской Федерации 14 марта 2020 года) в связи с исполнением в Российской Федерации решений Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)009-е](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)009-е) (дата обращения: 23.05.2021).

соответствии с которым формулировки, применяемые в новой редакции ст. 79 Конституции, не предполагают отказа от соблюдения положений самих международных договоров и выполнения возложенных на Российскую Федерацию обязательств¹⁰. Потому, каких-либо противоречий, подтверждающих опасения и обеспокоенность экспертов Венецианской комиссии, выявлено не было.

Резюмируя проведенный анализ необходимо сделать следующие выводы. Нововведения в Конституции по поводу механизма обеспечения исполнения решений Европейского суда по правам человека нельзя расценивать как отказ Российской Федерации от исполнения международных договоров и основанных на них решений.

В рамках текущей ситуации правовые позиции Европейского суда по правам человека не могут выступать безусловным поводом, опосредующим оперативное внесение изменений в Конституцию. Об этом свидетельствует прежде всего то, что российский законодатель, при формировании правовой модели разрешения соответствующих коллизий, исходит из того, что в соответствующих ситуациях оценке подлежит не факт возможности трансформации национального законодательства, в целях обеспечения реализации решений международного судебного органа, а факт невозможности исполнения такого решения, в силу наличия противоречий положениям Конституции.

Порядок исполнения решений Европейского суда по правам человека, которые в своем содержании не предполагают нарушения целостности установленных основ конституционного строя, изменений не претерпевает. Обратим внимание, что еще в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21–П указывалось, что отказ от

¹⁰ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1–3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

исполнения решений Европейского суда по правам человека, при выявлении в них противоречий Конституции, допустим только в том случае, когда подобное выступает единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов и норм построения национальной правовой системы.

При этом, процедура выявления противоречий инициируется исключительно на основании наличия обоснованных сомнений у органов, осуществляющих исполнение соответствующих решений, и заключается в проведении надлежащей правовой оценке, осуществляемой Конституционным Судом Российской Федерации в порядке глав XIII.1 и XIII.2 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ.

Использованные источники:

1. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (ред. от 13 мая 2004 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 37. – Ст. 5720.
2. Заключение Венецианской комиссии от 18 июня 2020 г. CDL–AD (2020) 009–е по проекту изменений в Конституцию (подписано Президентом Российской Федерации 14 марта 2020 года) в связи с исполнением в Российской Федерации решений Европейского суда по правам человека [Электронный ресурс]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL–AD\(2020\)009–e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL–AD(2020)009–e) (дата обращения: 23.05.2021).
3. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6–ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7–ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2–ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11–ФКЗ, от 3 июля 2020 г. № 1–ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4298.

4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1–ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 9 ноября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
5. Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1–З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 12. – Ст. 1855.
6. Постановление ЕСПЧ от 15 января 2009 г. по делу «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» по жалобе № 33509/04 // Российская хроника Европейского Суда. – 2009. – № 4.
7. Постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» по жалобам № 11157/04, № 15162/05 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2014. – № 2.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21–П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 30. – Ст. 4658.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12–П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 17. – Ст. 2480.

10. Бекишиева, С.Р., Касумова К.М. Проблемы разрешения коллизий между Конституцией РФ и решениями Европейского суда по правам человека / С.Р. Бекишиева, К.М. Касумова // Закон и право. – 2021. – № 2. – С. 40–42.