

**Выступление
Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам
человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации
М.Л. Гальперина**

**«Концепция защиты прав человека в Конституции РФ и практике ЕСПЧ:
разными путями к общей цели?»**

Добрый день, уважаемые коллеги!

Как вы знаете, уже скоро мы будем отмечать 20 летний юбилей принятия Российской Федерацией к исполнению международных обязательств по Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Вполне очевидно, что за эти годы наша страна проделала значительный путь в становлении общепринятых демократических институтов, в развитии гражданского общества, в создании реально действующей правозащитной инфраструктуры и, конечно же, в формировании национального законодательства, соответствующего всем требованиям, предъявляемым прогрессивным мировым сообществом.

В этом контексте, применительно к российскому законодательству, можно с уверенностью сказать, что его правовая эффективность, многогранность и актуальность являются, в том числе, следствием качественной и своевременной имплементации в национально правовое поле различных выводов Европейского Суда.

Вполне очевидно, что влияние практики ЕСПЧ на национальные системы европейских стран, включая Россию, не подлежит сомнению. Сама деятельность ЕСПЧ во многом определяет вектор правового развития на общеевропейском пространстве, его нацеленность на защиту основных прав и свобод человека в законодательстве и правоприменительной практике государств-участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Вместе с тем мы не можем не отметить и то, что в ряде случаев между выводами ЕСПЧ и национальными интересами возникает расхождение взглядов на те, или иные правовые аспекты. Не секрет, что в последнее десятилетие имеет место активное расширение компетенции Европейского Суда. При этом во многом, это происходит

без учета волеизъявления государств-участников Конвенции, а за счет, например, собственной правоприменительной практики ЕСПЧ и регламента его деятельности.

Как неоднократно провозглашалось Европейским Судом, целью подобного расширения является совершенствование европейской системы защиты прав человека. И, конечно же, это в целом можно рассматривать в позитивном контексте. Тем не менее, в ряде случаев такого рода метаморфозы привели к возникновению достаточно острых спорных позиций и изданию судебных актов, в которых выводы ЕСПЧ вторгаются в сферы деятельности, традиционно являющиеся областью дискреции государств, как национальных суверенных образований. Или же вообще не попадающих в компетенцию Европейского Суда, как например, функционирование демократических институтов и институтов государственной власти, или даже внешнеполитические отношения. А примеров такого вторжения множество. Так, в деле «Гранде Стивенс и другие против Италии» Европейским Судом прямо признана недействительной специальная оговорка итальянских властей о неприменении налогового законодательства данной страны к отдельным положениям Конвенции о защите прав человека. В последнее время нередко вспоминают и выводы ЕСПЧ по известному делу «Хёрст против Великобритании (№ 2)», касающемуся организации британской избирательной системы. Стоит также упомянуть постановления по делу «Паксас против Литвы» — о содержании конституционно-правовой ответственности Президента Республики и по делу «Аль-Нашири против Польши» — о международном сотрудничестве в области противодействия терроризму. И это только часть примеров.

К сожалению, эта негативная тенденция коснулась и Российской Федерации.

Применительно к нашей стране известно постановление ЕСПЧ по жалобе «Константин Маркин против России», где Европейский Суд впервые занял позицию, прямо противоположную изложенной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации относительно возможности отпуска по уходу за ребенком для военнослужащих-мужчин. И это при том, что согласно собственной позиции ЕСПЧ он находится в менее удачном положении для оценки обстоятельств дел на национальном уровне и национального законодательства, чем национальные суды.

Продолжением этого тренда стало постановление «Анчугов и Гладков против России», где сомнению были подвергнуты уже непосредственно нормы Конституции Российской Федерации, ограничивающие права лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, избирать и быть избранными.

Наконец, в постановлении по делу «Катан и другие против Молдовы и России» ЕСПЧ счел возможным возложить на Россию ответственность за действия, которые по его же признанию, наша страна не только не совершала, но и не одобряла и не поощряла каким-либо образом. Одиозность этой ситуации заключается еще и в том, что указанные в соответствующем постановлении ЕСПЧ выводы вступили в противоречие с устоявшейся практикой и обычаями международного публичного права. В данном случае Суд применил весьма оригинальную трактовку понятия «эффективный контроль», противоречащую практике Международного Суда ООН и одобренному Генеральной ассамблеей ООН Проекту статей об ответственности государств. Более того, позиция ЕСПЧ по вопросу «эффективного контроля» в деле «Катан и другие против России» отличалась и от его собственных выводов в деле «Банкович и другие», в котором заявители безуспешно пытались оспорить действия вооруженных сил ряда европейских государств – членов НАТО на территории бывшей Югославии.

Приведенные примеры очевидным образом свидетельствуют о наличии объективных сложностей, связанных, в том числе с предполагаемым наличием противоречий между конституционными нормами и постановлениями ЕСПЧ, что в свою очередь поднимает проблему исполнимости подобных постановлений Европейского Суда в целом. И надо сказать, что схожие сложности с трактовкой ЕСПЧ отдельных положений национального законодательства возникали ранее и с высшими судебными инстанциями Австрии, Великобритании, Германии и Италии.

Очевидно, что Российская Федерация добровольно присоединилась к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, исходя, в том числе, из принципа отсутствия противоречий между закрепленными в ней ценностями и национальным Основным законом. То есть, между конвенционными и конституционными ценностями и принципами с точки зрения российского

законодательства нет, и не может быть юридических противоречий. В то же время, как было уже продемонстрировано, Европейский Суд при толковании конвенционных положений может выйти достаточно далеко за пределы, очерченные Конвенцией и подтвержденные прямым волеизъявлением государств.

Как следствие, это в конечном итоге не могло не породить вопрос о соотношении юридической силы Конституции Российской Федерации и правовых позиций Европейского Суда, который в результате был подробно рассмотрен Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П.

Конституционный Суд, в частности, отметил, что ни Конвенция, ни основанные на ней правовые позиции Европейского Суда, содержащие оценки национального законодательства либо касающиеся необходимости изменения его положений, не отменяют для российской правовой системы приоритет национальной Конституции и подлежат реализации только при условии признания высшей юридической силы Основного закона страны. Таким образом, если содержание постановления ЕСПЧ, основанное на положениях Конвенции в интерпретации этого суда, неправомерно затрагивает принципы и нормы российской Конституции, то Россия в порядке исключения может отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения соответствующих основополагающих принципов и норм.

В целом надо признать, что ситуация возникновения противоречий между принципами, заложенными в Конституции Российской Федерации и практикой Европейского Суда, в течение длительного времени являлась умозрительной и оставалась лишь в поле теоретических обсуждений. Вместе с тем учитывая, что в последние годы она стала вполне реальной и перешла в практическую плоскость, Российская Федерация, как и ряд других европейских государств, пытается найти из нее разумные выходы.

В частности, в связи с уже названным постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 21-П на национальном уровне разработан и принят Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. «О внесении изменений

в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В результате, в нашей стране был впервые создан конституционно-правовой механизм рассмотрения Конституционным Судом вопросов о возможности исполнения вынесенного по жалобе против России постановления межгосударственного органа по защите прав человека с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации. При этом необходимо подчеркнуть, что создание этого механизма не является отказом Российской Федерации от исполнения обязательств, принятых по международным договорам, в том числе обязательств по Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Целью создания соответствующего конституционного механизма является разрешение высшим судебным органом страны противоречий, возникающих в связи с принятием международными органами по защите прав человека (в том числе ЕСПЧ) решений на основании положений международных договоров в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией Российской Федерации.

Фактически это способ исполнения особо сложных постановлений Европейского Суда, вызывающих сомнение в их совместимости с российским конституционным правопорядком, при помощи единственного государственного органа, уполномоченного давать официальное толкование Основного закона – Конституционного Суда Российской Федерации.

Конечно, данный механизм должен применяться лишь в исключительных случаях, и только после тщательного анализа всей ситуации, связанной с вынесением конкретного постановления ЕСПЧ. И уже сложившаяся практика его применения со всей очевидностью свидетельствует о том, что рассмотрение вопросов, связанных с невозможностью исполнения тех или иных решений ЕСПЧ на территории Российской Федерации, не носит массовый, или «рутинный» характер. Каждый подобный случай должен по своему содержанию и значению являться исключительным.

В целом российские власти, как и ранее, настроены на решение имеющихся

проблем во взаимоотношениях с ЕСПЧ путем конструктивного диалога в рамках имеющихся институтов Совета Европы, в том числе в рамках работы по реформированию Европейского Суда и конвенционного механизма. И достаточно успешное взаимодействие по данному направлению было уже достигнуто в рамках соответствующих встреч высокого уровня, состоявшихся в Интерлакене, Брайтоне, Брюсселе и Измире. Надеемся, что и дальше мы сможем использовать эту площадку для работы на упреждение возможных конфликтных ситуаций и своевременного доведения российской позиции по важнейшим вопросам до сведения ЕСПЧ и иных органов Совета Европы.

В завершение хочу сказать, что в целом мы настроены на разрешение любых проблем имеющимися в нашем распоряжении средствами, в рамках своей компетенции и на национальном уровне. При этом мы готовы к тесному и плодотворному сотрудничеству со всеми структурами Совета Европы, включая ЕСПЧ и КМСЕ. Приоритетной целью нашей деятельности, в том числе в сфере соотносимости конвенционных и конституционных принципов, в любом случае будет являться необходимость обеспечения и соблюдения всеми государственными институтами общепризнанных прав и свобод человека.

Благодарю за внимание.