КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ

КЛИШАС Андрей Александрович, председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, доктор юридических наук, профессор
103426, Россия, г. Москва, ул. Большая Дмитровка, 26
E-mail: AAKlishas@senat.gov.ru

В статье раскрываются сущность и значение конституционных реформ на современном этапе правового развития России. По мнению автора, успешность конституционных реформ зависит от выбора адекватных механизмов реализации с учетом возможных правовых рисков. В связи с этим рассматриваются основные механизмы и направления конституционно-правового развития и реформирования. К их числу автор относит активное использование толкования Конституции, которое позволяет адекватно реагировать на общественные запросы конституционного реформирования, дальнейшее совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты, а также выстраивание эффективных механизмов взаимодействия при использовании внутригосударственных средств правовой защиты прав и свобод человека и субсидиарных институтов защиты прав и свобод. С учетом этого важным направлением конституционно-правового развития является исполнение решений международных судов на территории Российской Федерации, прежде всего Европейского суда по правам человека. Обосновывается идея о том, что цель конституционных реформ состоит в повышении гарантированности основных прав.

Ключевые слова: конституция, конституционная реформа, права человека, Европейский суд по правам человека, толкование Конституции, конституционные изменения.

CONSTITUTIONAL REFORMS AT THE PRESENT STAGE OF LEGAL DEVELOPMENT

A. A. KLISHAS, chairman of the Committee on Constitutional Legislation and State-building of the Council of the Federation, doctor of legal sciences, professor
26, Bolshaya Dmitrovka st., Moscow, Russia, 103426
E-mail: AAKlishas@senat.gov.ru

The article reveals the essence and importance of constitutional reforms at the present stage of legal development of Russia. According to the author, the success of constitutional reform depends on the choice of adequate implementation mechanisms, taking into account possible legal risks. In this regard, the article examines the main mechanisms and directions of constitutional-legal development and reformation. Among them the author emphasizes the active use of the interpretation of the Constitution that allows to adequately respond to public demands for constitutional reform, to further improve domestic remedies, and the establishment of effective cooperation mechanisms for the use of domestic remedies of protection of the rights and freedoms of man and subsidiary institutions for the protection of rights and freedoms. Accordingly, the important areas of constitutional and legal development are the implementation of judgments of international courts on the territory of the Russian Federation, primarily the European Court of Human Rights. The author substantiates the idea that the purpose of constitutional reforms is to increase the security of fundamental rights.

Keywords: constitution, constitutional reform, human rights, European Court of Human Rights, constitutional interpretation, constitutional amendments.

DOI: 10.12737/18197

Главное основание принятия любого закона, а тем более тех или иных поправок к Конституции, не говоря уже о принятии нового текста, — это наличие четкого, понятного общественного запроса. Обусловлено это тем, что органы публичной власти, получая свой мандат от населения, призваны действовать прежде всего в интересах граждан. Отсутствие общественного консенсуса выступает в качестве ограничения для проведения значимых правовых преобразований.

В качестве примера можно привести дискуссию относительно необходимости принятия в настоящее время федерального конституционного закона о Кон-

ституционном собрании. Однако для принятия данного закона наличие общественного запроса является необходимым условием.

Правовое государство — это государство, которое обеспечивает функционирование механизма восстановления нарушенных прав. Одной из основных тенденций конституционного правового развития является совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты. Именно государство является тем институтом, который создает условия для реализации прав и обеспечивает их защиту. Только лишь при способности государства обеспечить эффективную защиту прав можно гово-

речь о наличии реальных, а не декларативных гарантий их реализации.

Безусловно, в системе защиты прав деятельность наднациональных органов играет значимую роль. Европейский суд по правам человека мы определяем как субсидиарный институт для защиты прав и свобод.

С учетом этого важными направлениями конституционно-правового развития являются исполнение решений международных судов на территории РФ, дальнейшее совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты. В этих целях принят Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”». Данный Федеральный конституционный закон принят во исполнение постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П и направлен на уточнение полномочий Конституционного Суда РФ.

Необходимо обратить внимание на основание для рассмотрения данного дела — запрос группы депутатов Государственной Думы, которые справедливо обратились за разъяснением вопроса о соответствии Конституции РФ Закона о ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Конституционный Суд встал на позицию соблюдения требований Конвенции и подчеркнул, что Россия является частью Европейского правового пространства. Следует особо подчеркнуть, что указанное решение Конституционного Суда РФ находится в рамках европейской правовой традиции, потому что решение Верховного суда Великобритании по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства»¹, решение Конституционного суда Италии по делу «Маджо (Maggio) и другие против Италии»² и некоторые другие решения являются примерами отступлений от исполнения решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). Верховный суд Соединенного Королевства, например, четко обозначил, что он не считает себя связанным этими решениями.

Такая ситуация возникает в связи с тем, что Европейская конвенция с момента подписания по существу претерпела очень существенные изменения в результате толкований Европейского суда по правам человека. В данном случае не идет речь о том, что мы подписали Конвенцию, ратифицировали и говорим, например, что какой-либо из пунктов мы теперь не хотим соблюдать. Более полувека назад никто не понимал права и свободы человека так, как сегодня толкует и интерпретирует эти права и свободы ЕСПЧ.

Фактически сложилась следующая правовая ситуация. Европейский суд принял решение по делу

«Анчуглов и Гладков против Российской Федерации»³, где констатировал, что лица, которые находятся в местах лишения свободы по приговору суда, т. е. осуждены за уголовные преступления, не могут голосовать. Отметим, что это ограничение предусмотрено в нашей Конституции. Но Европейский суд указал, что необходимо обеспечить им возможность голосовать. Что в данном случае должна сделать Россия? Подобные положения напрямую не следуют из Европейской конвенции. ЕСПЧ признал в конкретном деле нарушение права на свободные выборы. Если посмотреть законодательство европейских стран, то среди них как минимум 15 государств, в которых существуют точно такие же ограничения.

Дело «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства» также касается этого вопроса. Великобритания не собирается это решение исполнять, потому что есть собственная правовая традиция. И в этом смысле наше законодательство мягче, чем законодательство многих европейских стран, потому что там лица, осужденные по уголовным преступлениям, вообще лишены права голоса, а у нас лишены этого права только те, кто отбывает наказание в местах заключения.

В связи с этим встал вопрос о наших действиях в данной ситуации. Правительство должно было бы направить соответствующую поправку в законодательство. Но если такой законопроект будет внесен в Государственную Думу, он должен быть отклонен, потому что прямо противоречит Конституции. Следующим шагом могло бы быть изменение Конституции. Но поменять Конституцию мы не можем, потому что это положение находится во второй главе. И если на одной стороне весов находится позиция ЕСПЧ о предоставлении права голоса содержащимся под стражей, то на другой — принятие новой Конституции, потому что изменить положения второй главы возможно только путем принятия новой Конституции на референдуме. Должна ли Российская Федерация таким образом действовать и так реагировать на решения Европейского суда? Полагаем, что нет, и ни одна из европейских стран (Великобритания, Германия или Италия) таким образом не реагируют. Как мы знаем, Европейский Союз не подписывал Европейскую конвенцию, потому что Европейский суд в Люксембурге запретил Союзу подписывать Конвенцию по причине ее противоречия европейской правовой традиции. Абсурд, казалось бы. С одной стороны, некий европейский консенсус, но, с другой стороны, отсутствие единого европейского правового пространства. И как быть с законодательством тех европейских стран, которые подписали Конвенцию 1950 г.

Таким образом, проблема заключалась в том, что Россия должна принять новую Конституцию, а Пра-

¹ Постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 г. (жалоба № 74025/01).

² Постановление ЕСПЧ от 31 мая 2011 г. (жалоба № 46286/09).

³ Постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. (жалобы № 11157 и 15162/05).

вительство РФ по сути дела самостоятельно должно решить вопрос об исполнении или неисполнении указанного постановления ЕСПЧ. Сейчас Правительство по факту решение не исполняет, несмотря на то, что согласно международным обязательствам исполнять решение необходимо.

Но если по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации» очевидно, что оно прямо противоречит Конституции, по другим могут быть вынесены иные решения, которые прямо не противоречат Основному закону и по которым Правительство, ссылаясь на собственное представление о неконституционности, ничего не предпринимает. Как обязать Правительство исполнить решение? Единственный способ видится в следующем: при наличии сомнений у Правительства относительно возможности исполнения решения Европейского суда данные сомнения необходимо разрешить в рамках конституционного судопроизводства, когда Конституционный Суд устанавливает, противоречит решение Конституции или эти противоречия являются надуманными и имеются правовые механизмы для исполнения решения. На разрешение данных вопросов и прежде всего на исполнение решений Европейского суда направлен Закон.

Еще одной проблемой конституционно-правового развития является различие между текстом Конституции и реальностью. Что такое реальность? Если спросить у людей, кто от имени народа и в его интересах вправе принимать решения, то большинство ответит, что это Президент, хотя по Конституции — это парламент, представительный орган. Это реальность. Содержание норм Конституции наполняется в результате политического процесса в том числе. Оценивая Конституцию, в первую очередь мы оцениваем не то, как понимается эта норма сейчас, а то, есть ли механизмы разрешения противоречий, есть ли механизмы, связанные с тем, чтобы Конституция оставалась живым документом, который адекватно реагирует на общественные запросы⁴.

Это возможно не только путем внесения поправок в Конституцию, но и путем применения механизмов, связанных с изменением нашей конституционной реальности с помощью толкования, что делает Конституционный Суд. Если посмотреть на решения, которые принимает Конституционный Суд, можно увидеть, как меняется наша конституционная реальность, понимание конституционных прав и свобод, в частности, на основании решений Европейского суда по правам человека.

Важной конституционной ценностью, которая как и другие подлежит охране, является государственный суверенитет. Его взаимосвязь с другими конституционными ценностями заключается в том, что на-

рушение суверенитета государства в конечном счете ведет к нарушению прав и свобод его граждан. При этом, безусловно, следует учитывать, что суверенитет принадлежит народу, а права и свободы принадлежат непосредственно каждому. Однако защитить свои права и свободы люди в основном могут только через те механизмы, которые дает Конституция, и именно в национальных институтах, которые призваны защищать права и свободы. Когда эти национальные институты разрушают, в том числе путем принятия норм или толкований, которые не учитывают культурную, историческую, религиозную традицию того или иного народа, т. е. то, что должно составлять содержание конституционной нормы, тогда, конечно же, конституционные права и свободы нарушаются.

Нормативные предписания будут восприняты обществом только в том случае, если их юридическое толкование будет приближено к исторически сформированным представлениям социума. Основной закон консолидирует такого рода представления, что следует, например, из преамбулы Конституции РФ.

Основу правовой системы составляют ценностные установки общества, и только при их учете правовые нормы могут эффективно действовать. Российская конституционная идентичность аккумулирует предшествующий опыт развития государственности и одновременно представляет собой предписание на будущее. Основным условием для реализации законодательства является его восприятие обществом. Решения Конституционного Суда РФ, направленные на формирование общественного консенсуса, являются проводником в реализации конституционных положений⁵.

Поэтому о конституционности реформ можно говорить лишь при условии неукоснительного следования Конституции, соблюдения ее требований как внутригосударственными политическими силами, так и международным сообществом.

Оценивая текст Конституции, необходимо учитывать механизмы ее реализации. Рекомендации, касающиеся реформирования каких-либо правовых институтов, законодательные инициативы, направленные на это, следует рассматривать с учетом возможных правовых рисков. Безусловная реализация нововведений возможна лишь в тех случаях, когда отсутствует угроза ограничения или умаления конституционных прав, нарушения баланса частных и публичных интересов, конституционных ценностей. Главное — их согласованность с основами конституционного строя. Так, усиление степени гарантированности свободы слова должно сопровождаться адекватными мерами, направленными на защиту не-

⁴ См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005.

⁵ См.: Зорькин В. Д. Конституционное правосудие стран новой демократии: вызовы и перспективы // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 3.

прикосновенности частной жизни. Степень свободы в реализации права на объединения ограничивается запретом на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на подрыв безопасности государства, разжигание социальной и национальной розни, другие противоправные действия.

Говоря о новых горизонтах конституционных реформ, следует признать, что пределы нормативных новаций определены самой Конституцией. Правозащитный потенциал российской Конституции, ко-

торый пока еще не реализован в полной мере, обусловлен уровнем гарантированности основных прав. Обязанность государства по защите прав закреплена в Конституции России (ст. 2, 18, 45, 46, 71, 72, 79, 80).

Это подтверждает, что цель конституционных реформ следует непосредственно из текста Конституции РФ, которая ориентирует прежде всего на повышение уровня гарантированности прав. Поэтому при рассмотрении законодательных новаций следует исходить из необходимости реализации законных интересов российских граждан.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Зорькин В. Д. Конституционное правосудие стран новой демократии: вызовы и перспективы // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 3.

Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М., 2005.