

— по вопросу правового статуса главы государства, включая особый статус первого Президента страны (например, «в статье 65... части четвертой слова “одного срока” заменить словами “двух сроков”»¹);

— замена количества членов коллегиального органа (например, «Мажилис состоит из ста семи депутатов, избираемых в порядке, установленном конституционным законом»²) или сроков полномочий должностных лиц (например, «(1) В Высший совет магистратуры входят судьи и штатные преподаватели, избранные на четырехлетний срок»³);

— поправки технико-юридического характера (например, «в статье 29: часть V считать частью VII»⁴).

Важно отметить, что конституционные поправки в странах СНГ были связаны не только с поправками в текст конституции или с принятием Конституции в новой редакции (Армения, Беларусь), но и с изменением наименования самой Конституции (в Таджикистане смысл замены наименования Конституции на персидском языке в переводе на русский язык означал смену термина «Закон» на «Основной Закон»), внесением поправок в преамбулу (Кыргызстан) и даже в переходные положения (Таджикистан).

Таким образом, конституционные реформы в странах СНГ — объективное явление, реакция на изменяющиеся политические обстоятельства в условиях отказа от «советского прошлого», парада суверенитетов, утверждения (нередко — «насаждения» под давлением извне) демократических ценностей, и других специфических общих для стран СНГ факторов, обусловивших их «переходность».

Баранов В.М., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности, заместитель председателя научно-консультативного совета при Законодательном собрании Нижегородской области

Защита прав человека в фокусе президентских поправок в Конституцию России

Совершенствование действующей Конституции России — не спонтанный и не спешный, а давно ожидаемый процесс. Обсуждаемые не только в России, но и во всем мире, поправки в Конституцию нашего государства выступают итогом многовекового развития отечественного конституционализма. Прямо либо косвенно поправки касаются системы, содержания и гарантий фундаментальных прав человека.

Вначале коснусь одной принципиального рода поправки в ныне действующую статью 79 Конституции РФ: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации». Здесь все логично и законно, с точки зрения международного и конституционного права определено, что требования международного законодательства и договоров, а также решения международных органов могут действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат Конституции РФ.

Самое важное — соотнести по критерию верховенства Конституцию РФ над всеми иными законами и источниками права именно в связи с ее принятием на референдуме. Следовательно, огра-

¹ Изменения и дополнения в Конституцию Республики Таджикистан, принятые на референдуме 22.06.2003. URL: <https://tajikistan.turkestan.ru/constitution/changes.html> (дата обращения: 30.01.2020).

² О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III // Казахстанская правда. 2007. № 76 (25321).

³ О внесении изменений в Конституцию Республики Молдова: закон от 21 ноября 2002 г. № 1471 // Monitorul Oficial. 2002. № 169, ст. № 1294.

⁴ О внесении изменений в Конституцию Азербайджанской Республики: акт референдума Азербайджанской Республики. URL: <https://azertag.az/> (дата обращения: 28.01.2020).

ничество прав и свобод человека, гарантированных Конституцией РФ, невозможно, в том числе и международными актами, тем более в ущерб национальным интересам в связи с политическими и иными выгодами для других стран.

Дополнение статьи 79 Конституции РФ поправкой об обеспечении Российской Федерацией невозможности ограничения прав и свобод человека и гражданина России, в том числе в связи с решениями международных органов, подтверждена решениями Конституционного Суда РФ. Наиболее показательным постановлением Конституционного Суда РФ от 14 июня 2015 года № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»¹. Заявители полагали, что законоположения не соответствуют частям 1, 2 и 4 статьи 15 и статье 79 Конституции РФ, поскольку фактически обязывают Россию, ее органы законодательной, исполнительной и судебной власти к безусловному исполнению постановления ЕСПЧ — даже в случае, если оно противоречит Конституции России. При этом заявители не подвергали сомнению ни какие-либо положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод² как многостороннего международного договора Российской Федерации, ни Федеральный закон от 30 марта 1998 года № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»³ как нормативное основание ее включения в правовую систему России в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции РФ.

Вопрос о соотношении норм Конституции РФ и международных договоров был разрешен в указанном деле путем толкования Конституционным Судом РФ. Сложность разрешаемого вопроса заключается в установлении иерархии юридической силы в процессе правоприменения и исполнения этих норм в системе внутригосударственного права. Конституция РФ не устанавливает такой иерархии, поэтому представляется, что изменение статьи 79 Конституции РФ добавлением формулировки: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации» позволит четко установить такую иерархию в полном соответствии с требованиями статьи 2 Конституции РФ, корреспондирующими со статьями 17 и 18 Конституции РФ.

Обязательную для судов иерархию норм правовой системы устанавливает часть 3 статьи 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»⁴: «Конституция Российской Федерации, федеральный конституционный закон, федеральный закон, общепризнанные принципы и нормы международного права, международный договор, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, закон субъекта Российской Федерации». Правовая природа части 4 статьи 15 Конституции РФ в этой иерархии допускает некоторый дисбаланс, который требовалось устранить путем конституционной поправки. Предложенный пунктом 5 статьи 1 Проекта № 885214-7 вариант поправки к статье 79 Конституции РФ разрешает этот дисбаланс.

По вопросу соотношения юридической силы норм международного и внутреннего права Конституция РФ содержит правило только применительно к международным договорам. Однако норма, устанавливающая, что если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора, не дает четкого ответа на вопрос — какие договоры имеются в виду. Этот вопрос был обоснованно поставлен рядом исследователей (И.И. Лукашук, С.Ю. Марочкин, Талалаев А.Н.).

¹ Собрание законодательства РФ. 2015. № 30, ст. 4658.

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004)

// Собрание законодательства РФ. 2001. № 2, ст. 163.

³ Собрание законодательства РФ. 1998. № 14, ст. 1514.

⁴ О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1, ст. 1.

С учетом уровня органов договоры могут быть межгосударственными, межправительственными, межведомственными. Критериями разграничения договоров являются также характер содержащихся в них норм (общие и специальные), форма выражения согласия на их обязательность (ратификация, подписание, утверждение и т. д.) и др. Пункт «а» части 1 статьи 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»¹ предписывает ратификацию договоров, устанавливающих иные правила, чем предусмотренные законом. Об условии ратификации говорит и статья 6 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»²: если международными договорами Российской Федерации, Конвенциями Международной организации труда, ратифицированными Российской Федерацией, установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим федеральным законом, то применяются правила международных договоров и конвенций.

Необходимость ратификации международных договоров, устанавливающих иные правила, поддерживается в литературе многими исследователями. Ратификация является обязательным условием применения норм международных договоров о правах человека и в других странах.

Согласно пункту 1 статьи 28 Конституции Греции общепризнанные нормы международного права, а также международные договоры после их ратификации и вступления в силу «являются составной частью внутреннего греческого права». Согласно статье 9 Конституции Украины «действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины».

Межгосударственные договоры подлежат ратификации, что подтверждается и судебной практикой. В пункт 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 года № 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»³ были внесены соответствующие изменения⁴: «Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласие на обязательность которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации».

Легитимность и конституционность требуемой временем поправки к статье 79 Конституции РФ подтверждена также:

— абз. 2 пункта 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2019 года № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации»⁵: «При разрешении споров, осложненных иностранным элементом, суды применяют нормы Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, нормы международных договоров и акты международных организаций, внутригосударственные нормы права Российской Федерации и права других государств (иностранное право), обычаи, признаваемые в Российской Федерации»;

— пунктом 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2013 года № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней»⁶: «Как следует из положений Конвенции и Протоколов к ней в толковании Европейского Суда, под ограничением прав и свобод человека (вмешательством в права и свободы человека) понимаются любые решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также иных лиц, вследствие принятия или осуществления (неосуществления) которых в отношении лица, заявляющего о предполагаемом нарушении его прав и свобод, созданы препятствия для реализации его прав и свобод. Например, исходя из практики Европейского Суда использование изображения гражданина без его согласия представляет собой ограничение соответствующих прав, гарантируемых Конвенцией».

¹ О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

² О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3, ст. 148.

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

⁴ О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 4 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 5.

⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 10.

⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8.

При этом в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, положений Конвенции и Протоколов к ней любое ограничение прав и свобод человека должно быть основано на федеральном законе; преследовать социально значимую, законную цель (например, обеспечение общественной безопасности, защиту морали, нравственности, прав и законных интересов других лиц); являться необходимым в демократическом обществе (пропорциональным преследуемой социально значимой, законной цели).

Несоблюдение одного из этих критериев ограничения представляет собой нарушение прав и свобод человека, которые подлежат судебной защите в установленном законом порядке».

Являясь сторонником позитивистской теории права, полагаю, что Конституция РФ представляет собой особый закон, не относящийся к законам, которые предусмотрены частью 4 статьи 15 Конституции РФ. Это высший закон Российской Федерации, принятый самим народом на референдуме, поэтому ни одна правовая норма, в том числе вытекающая из любых международных актов и обязательств, не должна противоречить Конституции РФ.

Признавая приоритет международного права над внутригосударственными законами, подавляющее большинство государств тем не менее не распространяют верховенство международного права на свои Конституции. Верховный Суд США неоднократно отмечал, что международные договоры не должны применяться судами или исполнительной властью, если они противоречат Конституции США. В настоящее время не подвергается сомнению и считается общепризнанным, что Конституция США имеет преимущественную силу над договорами и обычными нормами международного права.

Сотрудник МИД Франции П. Оливер, анализируя Конституцию Франции пишет: «из ст. 54 и 55, при их совместном прочтении следует, что договоры преваляют над законами, но уступают самой Конституции».

С точки зрения внутригосударственного права никаких сомнений не возникает: Конституция РФ имеет высшую юридическую силу на всей территории России, следовательно, международные нормы никогда не должны применяться ей в противовес. При этом необходимость нормативного закрепления этого правила очевидна, поскольку с точки зрения международного права государство не вправе ссылаться на свое внутреннее право, включая Конституцию РФ, в качестве оправдания для невыполнения своих международных обязательств (ст. 27 Венской Конвенции о праве международных договоров¹).

В то же время считаю целесообразным «усилить» предложенный пунктом 5 статьи 1 Проекта № 885214-7 вариант поправки к статье 79 Конституции РФ одним важнейшим словом: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем **принципам** Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

В контексте заявленной темы «защита прав человека в фокусе президентских поправок в Конституцию России» еще одно соображение на перспективу: Конституционный Суд РФ оперирует высокоценным сложным понятием — «повышенная защита»² Конституцией РФ некоторых прав человека, ограничение которых требует наличия предусмотренных федеральным законом осно-

¹ Венская Конвенция о праве международных договоров (Заключена в Вене 23.05.1969) // Ведомости ВС СССР. 1986. № 37, ст. 772.

² См. об этом, например: постановление Конституционного Суда РФ от 13 января 2020 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности частей 2 и 3 статьи 13, пункта 5 части 5 статьи 19 и части 1 статьи 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Р.Д. Свечниковой»; постановление Конституционного Суда РФ от 12 января 2018 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 36 и 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.В. Кургаевой»; постановление Конституционного Суда РФ от 31 мая 2018 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 217 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новочеркасского гарнизонного военного суда»; постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2017 г. № 40-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части первой статьи 13 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки Т.С. Овечиной»; постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области» и др.

ваний. Полагаем, что желательно на конституционном уровне (в Конституции РФ) определить исчерпывающий перечень прав человека, нуждающихся в повышенной защите.

Баранова М.В., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России

Конституционная реформа и «реновация» местного самоуправления

Муниципальный уровень публичного управления является самым сложным и с точки зрения нормативного регулирования, и с точки зрения организационных основ, и с точки зрения фактического осуществления. Поэтому совсем не случайно, что в современном периоде развития России организация осуществления местного самоуправления претерпевает уже пятый этап своего формирования, как, впрочем, не случайно и то, что конституционная реформа, предложенная Президентом РФ к обсуждению в Послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 года¹, также не могла обойтись без отдельных настроек конституционных норм, регламентирующих основы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

«Скелет» конституционной реформы предложен Президентом РФ во внесенном им в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Проекте закона РФ о поправках к Конституции РФ № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»². Считаем, что предложенные Президентом России дополнение статьи 132 новой частью 3 и изменения в статью 133 Конституции РФ обоснованными, но для «реновации» отечественного местного самоуправления их недостаточно.

Практика муниципального строительства свидетельствует — без конституционного закрепления основ организации местного самоуправления гарантия самостоятельности и организационной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти, закрепленная в статье 12 Конституции РФ, может быть «обойдена», например, путем перманентного внесения изменений в базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Это позволяет существенно трансформировать объем полномочий муниципальной власти, ее территориальные и экономические основы в рамках конституционно-правовой модели местного самоуправления. В целях обеспечения гарантий местного самоуправления, с одной стороны, и повышения эффективности системы публичной власти, с другой стороны, полагаем важным дополнить Проект № 885214-7 следующими положениями.

Первое. Не все предусмотренные Конституцией РФ нормы (резервы) реализованы до начала конституционной реформы и не нашли отражения в ее содержании. Так, часть 1 статьи 132 Конституции РФ прямо предусматривает: «Органы местного самоуправления самостоятельно... осуществляют охрану общественного порядка». Данное положение развито в пункте 8 части 1 статьи 15 и пункте 9 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «организация охраны общественного порядка на территории муниципального района (городского округа) муниципальной милицией», но в соответствии с абзацем 2 части 3 статьи 83 эти вопросы местного значения «заморожены» до «вступления в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции». Сейчас предпринимаются попытки создать квазигосударственные формирования⁴ по охране общественного порядка на муниципальном уровне («парамилиция»⁵), но эта

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года // Российская газета. 2020. 16 января.

² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (дата обращения: 28.01.2020).

³ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40, ст. 3822.

⁴ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14, ст. 1536.

⁵ См. об этом подробнее: Ходжаева Э. Локальные инициативы по охране общественного порядка в России: от народных дружин до муниципальной милиции: Аналитический отчет. СПб.: Центр стратегических разработок, Европейский университет в Санкт-Петербурге, Институт проблем правоприменения, 2016.