

международные договоры, то придают им статус обычных законов, не имеющих приоритета перед Конституцией. Аналогичный статус имеют законы в правовой системе Германии, Франции, Испании. Другие страны (Великобритания, Канада) вообще не допускают действия международного права без его имплементации в национальное право.

BG: Недавно в Конституционный суд поступила жалоба на нормы Гражданского процессуального кодекса и федеральных законов «Об исполнительном производстве» и «О Конституционном суде». Заявители, семья Овчинниковых из Москвы, приобрели квартиру, которая ранее была незаконно приватизирована, и теперь город истребует свое имущество по суду. Оспоренные нормы не позволяют заявителям воспользоваться решением КС от 2017 года о несоответствии Конституции п. 1 ст. 302 Гражданского кодекса об истребовании государством имущества от добросовестного приобретателя. По сути, такая жалоба сводится к тому, что люди вынуждены не по одному разу доказывать неконституционность каких-либо норм, поскольку решения КС в реальности не исполняются. Как можно с этим бороться, исключая подачу жалоб в КС по второму кругу?

С. Б.: Каждый элемент судебной системы может внести свой вклад в решение этой проблемы. Наш Конституционный суд отличается тем, что старается использовать максимально мягкие варианты решений: не признавая норму неконституционной, он старается истолковать ее в конституционно-правовом смысле, не провозглашать ее неконституционной, хотя бы и в какой-то части, а ограничить ее применение допустимым с конституционной точки зрения. Мне кажется, что КС во многих случаях мог бы действовать более решительно и, выбирая между двумя формулировками «норма частично конституционная» или «норма частично неконституционная», использовать второй вариант. Однако по ряду причин, насколько я понимаю, избегая острых и конфликтных формулировок в решении, которое в результате может стать неэффективным и тем самым не только не достичь своей цели, но и умалить авторитет суда, КС старается действовать помягче. Если бы он действовал чуть жестче, то было бы больше определенности, в том числе и у судов общей юрисдикции и законодателя.

При этом Конституционный суд во многих решениях пишет очень правильные вещи. По содержанию это действительно применение конституционных положений: о недопустимости избыточного регулирования, о поддержке доверия к государству со стороны граждан, об обеспечении равенства и разумной стабильности правового контроля.

BG: По вашим оценкам, неисполнение решений КС можно считать массовой проблемой?

С. Б.: В смысле следования общим подходам и принципам, которые провозглашает Конституционный суд в своих решениях, — да, и корни этой проблемы лежат очень глубоко. Очевидно, эти корни уходят в советское прошлое, потому что Конституция советского времени никогда не была актом прямого действия. Никто не привык к тому, что Конституция действует непосредственно. С момента, когда на Конституцию стали смотреть иначе, прошло уже более 30 лет. Однако значительную часть и судейского

корпуса, и других правоприменителей (особенно в руководстве) все еще составляют люди, получившие образование в СССР. Представления о конституционных нормах и принципах у них совсем не те, которые вкладывают в нормы Конституции сейчас и ученые, и Конституционный суд. В нашей правовой системе сильно не хватает того, что судья КС Николай Бондарь называет «конституционализацией отраслей законодательства».

BG: В прошлом ежегодном отчете ЕСПЧ впервые обратился к проблеме выхода России из Совета Европы, назвав это «большой бедой» и уточнив, что это «нанесет огромный ущерб правам человека в РФ». В прошлом году эта тема активно обсуждалась на самых разных уровнях. Это все еще может произойти?

С. Б.: Такую тревогу могли спровоцировать два обстоятельства: неуплата Россией взноса в Совет Европы и фактическое неисполнение ряда решений ЕСПЧ. Первая проблема решилась прошлым летом: Россия заплатила взнос, соответственно, поводов подозревать за нашей страной намерение выйти из Совета Европы осталось меньше. По поводу второго я бы обратил внимание на то, что именно в 2019 году состоялось первое за всю историю решение ЕСПЧ о неисполнении его же решения, и оно было вынесено в отношении Азербайджана, а не России. Такое событие можно оценивать по-разному, но оно показывает, что неисполнение решений ЕСПЧ в России, по оценке самого суда, — не чья-то злая воля или намеренная политика со стороны органов власти, это скорее объективные сложности.

Комитет министров Совета Европы определяет порядок исполнения решений ЕСПЧ: какие должны быть приняты меры индивидуального характера и меры общего характера. К первому относят восстановление прав конкретного человека и выплату компенсации, ко второму — устранение возможности для наступления аналогичных последствий в будущем. Россия всегда старается выплачивать компенсации, а как показал в очередной раз проведенный нами в середине этого года мониторинг исполнения решений ЕСПЧ (предыдущий мы проводили еще в 2013 году), за последние несколько лет сильно изменилась к лучшему и ситуация с пересмотром гражданских дел, в связи с которыми ЕСПЧ устанавливал нарушение прав человека.

BG: А что с мерами общего характера?

С. Б.: С ними сложнее. Они требуют значительных, иногда системных и глобальных изменений, и не только правового регулирования, но и реальной практики. Подумайте — если бы вы стали президентом страны, вы были бы уверены, что сможете реализовать все, что считаете правильным? Что ваши решения не будут искажаться, неверно интерпретироваться, саботироваться? Я — нет. Для того чтобы изменить социальную систему, во многом доставшуюся нам в наследство от прошлого, нужно поменять сознание, поведение и практику огромного количества людей: судей, работников исполнительной системы, всех надзорных органов. Это такой огромный социальный механизм, что даже при правильных сигналах сверху изменения происходят очень медленно и неохотно. ЕСПЧ указывает России на несколько системных проблем, например, на ненадлежащие условия содержания под стражей (которые у нас пока еще сильно далеки от европейских). Понятно, что здесь не-

достаточно одного волевого решения изменить ситуацию. Шаги предпринимаются, но эффект от них наступает не сразу. Для решения проблемы судебной волокиты несколько лет назад в России был издан закон о компенсациях за неоправданно затянутые сроки судебного разбирательства. Проблему он не решил, хотя и улучшил ситуацию. По моему мнению, если Комитет министров Совета Европы и ЕСПЧ видят какие-то усилия со стороны государства, они понимают, что здесь нет стремления игнорировать решения суда, а есть трудности, с которыми наша страна сталкивается в их исполнении. Мнение о том, что Россия вообще отказывается исполнять решения ЕСПЧ, явно не соответствует действительности.

BG: Повлияла ли, по вашему мнению, сама дискуссия о выходе России из Совета Европы на состояние дел?

С. Б.: Мне кажется, нет. Политика России в отношении решений ЕСПЧ давно сформулирована как стремление к максимальному встраиванию в систему европейской защиты по правам человека. Существенное изменение отношений мы видим как в принципиальных политических решениях, так и в более частных вопросах: например, какие представители назначались от России для работы в Страсбурге. Я был мало знаком и с Павлом Лаптевым (уполномоченный России при ЕСПЧ с 1999 по 2008 год. — **BG**), и с Георгием Матюшкиным (занимал аналогичную должность с 2008 по 2017 год. — **BG**), но, как я слышал, когда пришел Михаил Гальперин, кстати, выпускник и преподаватель СПбГУ, многие признали, что это качественное изменение представления позиции России во всех делах. Аргументация позиции, способы ее представления, доказательства, которые направляются в суд, демонстрируют, что Михаил Львович старается играть по принятым там правилам, очень профессионально.

BG: Много ли Россия потеряет, если все-таки покинет Совет Европы и у россиян пропадет возможность подавать жалобы в ЕСПЧ?

С. Б.: Конечно. Я надеюсь, что этого все-таки не случится. С одной стороны, механизм защиты в ЕСПЧ создает сложности, поскольку есть глубокое расхождение культуры в Европе и России на ценностном уровне. С другой стороны, это одна из форм взаимодействия, где есть возможность услышать друг друга. Если мы не готовы толковать право на защиту частной жизни как основание защиты сексуальных меньшинств на публичное представление своей культуры, то это наши национальные устои, а не обязательное ущемление чьих-то прав. В Европе тоже это понимают и не пытаются совсем грубо навязать нам все те установ- ки, которые исповедуют сами.

Невозможно подходить к России с мерками западноевропейского общества. Однако ЕСПЧ защищает, в том числе, те права, которые являются ценностью и для нашей страны, но, в силу разных причин, не могут быть воплощены. В России, наверное, не найдется человека, который всерьез будет утверждать, что пытки — это нормально. Если мы говорим о дополнительном механизме защиты от неэффективного контроля со стороны судов за правоохранительными органами, то здесь ни при чем никакая система ценностей или политические мотивы. Никакие обстоятельства в этом случае не могут оправдать нарушение прав человека. И я надеюсь, что те, кто принимает решения в России,

это прекрасно понимают. Лишившись этого механизма, мы закрываем возможность дополнительного и эффективного инструмента противодействия таким нарушениям прав человека, которые ни у кого язык не повернется назвать иначе.

BG: Стало ли право в России более политизированным за последние годы?

С. Б.: Я бы сказал, что оно стало более отчетливо делиться на то, что имеет политическое измерение, и на то, что его не имеет. В отношении первого можно считать, что право стало более политически зависимым, в отношении второго скорее наоборот. Например, если бы в случае с «регуляторной гильотиной» мы держались за какие-то принципы, которые провозглашались в политически чувствительных областях, никакого продуктивного обсуждения и работы над ней не состоялось. Здесь же видно стремление к созданию объективной системы, работающей на принципах свободного рынка, защиты предпринимательства и стимулирования инвестиций.

Сейчас пространство для диалога между сторонниками разных путей развития России уменьшилось, и это отражается на праве. Стало больше нетерпимости и жесткости в отстаивании своей позиции. Взаимное недопонимание в обществе усиливается: многие, в том числе защитники плюрализма и либеральных ценностей, становятся категорически невосприимчивы к позиции других.

BG: На Петербургском международном юридическом форуме юристы хотят видеть судей, корпус которых держится от этого мероприятия довольно обособленно, за исключением, пожалуй, КС. Видите ли вы проблему в отсутствии диалога между этими группами?

С. Б.: Я надеюсь, что ситуация постепенно меняется. Наш университет планирует в этом году даже организовать отдельный круглый стол совместно с Верховным судом. Руководство суда планирует более широкое участие судей в сессиях юрфорума. Другое дело, что любое участие судьи в публичном обсуждении — вопрос не очень простой. С одной стороны, для правовой системы важно, чтобы между судьями и теми, кто к ним приходит, существовал консенсус относительно содержания и толкования права. С другой стороны, если к судье попадает дело, а раньше он уже публично заявлял о своей позиции по аналогичной ситуации, это будет основанием для его отвода в процессе.

BG: Какие изменения можно ждать во взаимоотношении национального и международного права в ближайшие годы в отношении России?

С. Б.: Постепенно, особенно в областях, не имеющих отчетливой политической подоплеки, Россия ратифицирует подписанные раньше международные соглашения и договоры. Например, в 2019 году, через три с половиной года после подписания, было ратифицировано Парижское соглашение по климату. Также была ратифицирована Конвенция МОТ о стандартах социальной защиты. Это показатель актуализации обязательств России на международной арене. Я вижу такую тенденцию.

С ЕСПЧ последнее время вроде проходит без больших конфликтов и скандалов. Если так будет и дальше, постепенно выстроится конструктивный диалог без взаимных заявлений в духе «наши решения — это единственный правильный подход, и не важно, что по этому поводу думают другие». ■