

**Н.С. Бондарь<sup>1</sup>**

**Национальное и наднациональное в глобальном конфликте  
конституционных ценностей: не все «вечное» неизменно**

Происходящая в современных условиях глубинная трансформация социально-правовой действительности неразрывно связана с пересмотром, а порой и отказом от тех подходов и стереотипов, на основе которых еще недавно развивалась конституционная действительность, выстраивалась аксиология взаимодействия национального и наднационального и которые казались неизменными и вечными. Современный кризис конституционализма необходимо рассматривать не в узко-юридическом плане, а как системный вызов в отношении всей правовой цивилизации.

1. Опрометчиво отказавшись в свое время от признания какой-либо идеологии в качестве «государственной или обязательной» (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ), мы тем не менее не могли уйти от борьбы идей, противостояния политико-правовых, конституционных в своей основе ценностей<sup>2</sup>. Сегодня эта борьба имеет тенденцию к резкому обострению, приобретая качественно новые проявления. Речь идет фактически о новой идеологии – воинствующей, не признающей международно-правовых норм и правил идеологии социокультурного разлома мира, «противостояния цивилизаций» (Сэмюэль Хантингтон), балансирующего между войной и миром (имея в виду новые формы войн — санкционно-экономические, информационные, гибридные и т. п.).

Соответственно, происходит не только пересмотр ценностных начал современной жизни, но меняется конституционно-правовой смысл, понимание самих по себе фундаментальных категорий правовой аксиологии,

---

<sup>1</sup> Николай Семенович Бондарь, заведующий Центром судебного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, д.ю.н., судья Конституционного Суда РФ в отставке, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ.

<sup>2</sup> См.: Бондарь Н.С., Баринов Э.Э. Аксиология конституционного мировоззрения. Часть I. Конституционное мировоззрение в ценностном измерении обновленной Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 3-12.

призванных отражать «вечное», «неизменное» в стремительно меняющейся шкале оценок личности, общества, государства и окружающей их социально-правовой действительности. Более того, сегодня сама постановка вопроса о «неизменных», «вечных», фундаментальных конституционных идеалах и ценностях в современном мире может восприниматься как некий оксюморон: возможно ли говорить о «неизменности» конституционных ценностей в глобально меняющейся системе аксиологических координат современного миропорядка?

Но это вполне может (и должно) предполагать, по крайней мере, сопоставительные характеристики стабильности и динамизма получающих воплощение в конституционных нормах и институтах идеалов государственно-правового развития, принципов и высших ценностей, равно как и анализ диалектических взаимосвязей соответствующих явлений в их временном измерении, имея в виду не только их состояние статики, но и эволюцию «вечных» конституционных начал, которые, например, в Конституции России отражены прежде всего в ее Преамбуле, главах 1 и 2 Основного Закона. Данный тезис находит подтверждение и в зарубежном конституционализме как в связи с практикой конституционного закрепления и реализации отдельных принципов (например, принципы «секуляризма», светскости государства и т.п.<sup>3</sup>), так и установления более общих положений, которые могут рассматриваться как провозглашение «eternal clause» (неизменной нормы) в тексте Конституции<sup>4</sup>.

В связи с этим следует, прежде всего, учитывать, что конституционные идеалы могут соотноситься с характеристиками «вечных» и, стало быть, неизменных явлений лишь постольку, поскольку они в данную историческую эпоху сохраняют свою актуальность в сущностном социально-политическом контексте, а также отвечают потребностям формально-юридического,

---

<sup>3</sup> См.: Roznai, Y, *Negotiating the Eternal: The Paradox of Entrenching Secularism in Constitutions* // 2017 Mich. St. L. Rev. 253.

<sup>4</sup> См.: Silvia Suteu. *Eternity clauses in post-conflict and post-authoritarian constitution-making: Promise and limits* // Cambridge University Press. March 2017. P. 63-100.

нравственно-этического воздействия на реальные отношения и не превращаются в некие пережитки прошлого, остаются значимыми для поколения современников. Но это не означает, что соответствующие явления, определяемые с помощью данных понятий, остаются неподвижными, неизменными, не претерпевают то ли внутреннее, то ли подталкиваемое извне (прежде всего, политикой) изменение, развитие<sup>5</sup>.

В этом плане специфическое - не только формально-юридическое, но в какой-то мере и социально-политическое, социокультурное - значение приобретает учет контекста реализации, охраны, развития неизменных (фундаментальных) «вечных» конституционных идеалов, причем как на законодательном уровне, так и в правоприменении, в особенности, в практике конституционного правосудия. Речь идет о том, что конституционные идеалы – не только доктринально-гносеологическая категория, но, получая признание в Конституции, они приобретают также свойства категории действующего права.

В то же время оценка тех или иных ценностных составляющих с точки зрения их воплощения и реализации в конституционализме предполагает необходимость самого по себе понимания места ценностей в системе современного конституционализма, их места в рамках формирования целостного представления об особенностях конституционного развития современного общества, в том числе в соотношении национальных и наднациональных факторов современного конституционализма, имея в виду сущностные трансформации ценностей на различных уровнях их реализации.

2. Своеобразным политико-правовым результатом современного социокультурного, цивилизационного разлома явилось формирование «многоуровневого» (национального и наднационального) ценностного

---

<sup>5</sup> Бондарь Н.С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире // Государство и право. 2020. № 6. С. 20-34.

конституционализма, системные характеристики которого вызывают очевидные вопросы.

В основе этой «многоуровневости», если иметь в виду ее наднациональный этаж, - проблема формирования *глобального современного конституционализма*. В какой мере его утверждение является реальностью? Существуют ли сегодня предпосылки для конституционной глобальности? Если да, то что может стать ее нормативной основой? На первый взгляд, это мог бы быть, прежде всего, Устав ООН. Но насколько сегодня это соответствует действительности, имея в виду полную оторванность реальной практики межгосударственных взаимодействий от нормативных механизмов и моделей, заложенных в Уставе ООН? К тому же очевидным является факт, что ранее сложившиеся формы международного диалога, ориентированные на признанные ценности современного конституционализма, фактически утратили свое значение.

В этих условиях проблема формирования системы «многоуровневого» конституционализма связывается с возникновением во многом искусственного наднационального конституционного уровня, на котором формируются некие базовые ценности, провозглашаемые как универсальные, в значительной степени отдаленные от общепризнанных принципов и норм международного права, с одной стороны, и от традиционных для современного конституционализма и национального правопорядка, с другой. Объяснением легитимности такого порядка служат идеи глобального представительства - взамен идеи государственного суверенитета (Ю. Хабермас) с далеко идущими последствиями реализации этих «идей», в том числе с точки зрения формирования нового европейского конституционализма.

Если еще недавно в конституционном развитии государств европейского континента проявлялись, по крайней мере, две во многом противоречивые, но взаимосвязанные тенденции, касающиеся, с одной стороны, процессов правовой глобализации, которая сводилась не только к

сближению, взаимопроникновению, но и конкуренции, соперничеству ведущих правовых систем современности, и, с другой стороны, имели место тенденции конституционно-правовой суверенизации, основанные на осознании, в том числе в системе западно-европейских демократий, необходимости защиты суверенных прав, учета, сохранения социокультурных особенностей национально-государственных конституционных систем, то сегодня фактически речь идет о глобальном формировании не столько наднационального, но, условно говоря, «*постнационального евроконституционализма*». Главным фактором его «демократической легитимности» выступают не государства с их национальными конституциями, а некое гомогенизированное политическое сообщество европейцев, преодолевших национальные таможенные режимы и государственные границы.

Подобная постановка вопроса чревата *выхолащиванием сложившихся в рамках национальных правопорядков подходов к праву как социокультурному феномену, призванному быть равной для всех мерой свободы*. Категория равенства является в системе современных ценностных ориентиров концентрированным выражением интегрального сочетания, «соединения» нравственного и юридического образа личности (как человека и как гражданина). В этих условиях глубокие деформации требований равенства, игнорирование социокультурных характеристик данной универсальной категории – главная угроза современному правопорядку; формы, способы проявления этих процессов многогранны, они не вписываются в единые начала, имеют предельно широкий спектр ярко выраженных национально-культурных аксиологических критериев, институционных и иных характеристик.

Особую актуальность эта тематика приобрела в современных условиях, когда отчуждение человека происходит не только от государства, но прежде всего от нравственно-этических начал правовой жизни. Вернуть человека в правовую среду, которая не сводится только лишь к формально-

юридическому регулированию – важная проблема современной теории и практики современной юриспруденции. Гармонизация формально-юридических и нравственно-этических начал в праве и, соответственно, в статусных и поведенческих характеристиках правовой личности возможна и необходима, прежде всего, на основе Конституции.

Конституционные поправки 2020 года в этом плане существенно повысили удельный вес, концентрацию морально-этических начал конституционных норм, в том числе тех, которые относятся к антропологическим характеристикам субъектов конституционно-правовых отношений. Действующая система этико-правовых начал обновленной Конституции позволяет оценивать поступки граждан, действия органов публичной власти, в том числе, с позиций греховности, добра и зла, справедливости и несправедливости, честности и долга, то есть этико-правовых понятий и стандартов.

В этих условиях есть основания для обоснования в качестве относительно самостоятельного доктринального и практико-юрисдикционного направления *конституционной антропологии*. Это предполагает признание того факта, что глубинные основы духа Конституции и конституционной модели взаимоотношений человека с обществом и государством сосредоточены в правовых, нравственно-этических характеристиках самого человека, придающих ему качества юридической личности. В концентрированном виде эти антропологические характеристики могут быть представлены посредством категорий, во-первых, *равенства*, во-вторых, *справедливости*, в-третьих, *достоинства личности*. Представляется обоснованным выделять эти категории как своего рода «*этико-правовое триединство*» юридической личности, что в принципиальном плане отражает многообразие аксиологических характеристик субъектов социально-правовой жизни с точки зрения их социокультурных и формально-юридических, светских и библейско-философских, нравственно-этических и конституционно-правовых ценностных начал.

Поэтому при определении регулятивно-правоохранительного потенциала конституционного равенства необходимо учитывать, по крайней мере, три органически взаимосвязанных начала его нормативности: *во-первых*, требование равенства индивида как человека (своего рода, биологическая нормативность, имеющая происхождение от рождения человека, его «равенство перед Богом»); *во-вторых*, равенство индивида как личности (социокультурная, нравственно-этическая нормативность требований равенства перед обществом); *в-третьих*, равенство индивида как гражданина (формально-юридическая нормативность равенства перед государством, законом, судом). В таком «триединстве» покоятся глубинные, своего рода, сакральные духовно-нравственные, социокультурные, а не только юридические, начала конституционного регулирования положения личности в обществе и государстве, что находит свое подтверждение в конкретном содержании отдельных конституций.

Так, например, для арабских стран не характерно восприятие либеральной трактовки формально юридического равенства в отношении мужчин и женщин; собственно равенство воспринимается с учетом положений государственной религии в его интерпретации исламского права. В Индии закрепленный на конституционном уровне принцип равенства фактически действует в ситуации закрепленного на уровне социального закона варно-кастового строя, индуистского закона дхармы (предполагающего следование своему пути и не стремление к существенному изменению своего социального положения). Для европейского региона также характерны свои особенности: конституционное отношение в Польше к абортам и праву на жизнь; ссылка на конституционную идентичность в вопросе оценки конституционности поправок к Конституции Венгрии 2016 года, не говоря уже о закреплении более чем в полусотне государств мира так называемого «конституционно-сексуального» равенства, равенства однополых браков, в основе чего лежит, естественно, не политико-идеологическая борьба, а социокультурное противостояние.

В концентрированном варианте это можно оценить как проявления глубинных процессов изменения, в том числе деформации социокультурных начал в современном конституционализме, когда, с одной стороны, имеет место клерикализация права в отдельных регионах мира, особенно в странах мусульманского фундаментализма, а, с другой, глубокие процессы секуляризации права, лишение его нравственно-этических начал в западных демократиях.

При этом проблема формирования наднационального конституционализма на основе гомогенного европейского общества таит в себе серьезный политический парадокс. Фактически, как отмечают тот же Ю. Хабермас, З. Бжезинский и др. основным фундаментом для подобного сплочения единой европейской нации являются транснациональные СМИ, неправительственные организации (активно участвующие в продвижении новых глобальных «ценностей»), массовые политические движения (фем-активизм, движение зеленых, движение ВЛМ и другие). Между тем, очевидным становится факт, что транслируемые данными структурами ценности фактически формируются не в рамках самого по себе сложносоставного европейского общественного пространства путем диалога и поиска компромисса, а путем формирования «правильной» информационной повестки, «новых» правовых ценностей. В этой ситуации сохранение национального фундамента правовой системы представляется ключом к сохранению суверенной государственности, отражающей, прежде всего интересы проживающего на территории государства народа. Именно по этой причине все чаще национальные конституционные суды обращаются к идее конституционной идентичности, а законодатели формируют на конституционном и отраслевом законодательном уровнях адекватные механизмы, препятствующие бесконтрольному проникновению новых «универсальных» ценностей в национальные правовые порядки.

В настоящее время, таким образом, система базовых представлений о возможных моделях ценностного конституционализма претерпевает



серьезную трансформацию. Глобализация мирового порядка, в том числе юридического, создает определенные угрозы для национальных государств, основанных на праве как культурном феномене конкретного народа. При таком раскладе, формирование некоего «универсального» конституционализма без учета национальных особенностей следует рассматривать как своего рода разновидность принудительной культурной (в том числе -правовой) ассимиляции, которая в настоящее время все еще рассматривается в рамках международного правопорядка. Это актуализирует проблему соотношения в нынешних условиях национального и наднационального в ценностной системе конституционализма.

4. Анализ соотношения национального и наднационального в нынешних его проявлениях – имея в виду применительно к России в том числе и содержание конституционной реформы 2020 года, ее влияние не только на внутригосударственные, но и международные проблемы – предполагает необходимость уяснения существа новых подходов к взаимодействию международного и внутригосударственного права, соотношению национального и наднационального в национальной правовой системе.

Изменения реальных международных отношений, смена вектора государственной политики в отношении тех или иных международных институтов, ранее сложившихся и претерпевающих трансформацию (прежде всего политическую) наднациональных юрисдикционных органов не исключают того факта, что общепризнанные принципы и нормы международного права предопределяют, по крайней мере, в конечном счете, важные характеристики реального состояния современного правопорядка, национальных правовых систем, тенденций их развития. Это в полной мере касается и Российской Федерации: полисистемное, многоаспектное включение международного права в отечественное конституционное регулирование позволило сформировать не только на доктринальном уровне в качестве фундаментальной идею национального и наднационального измерения правоотношений, их соотношения в национальной системе

конституционных координат во взаимосвязи внутригосударственного и международного права, но и во многом реализовать эти подходы – при всей сложности и неблагоприятных условиях современной внешнеполитической ситуации – в сложившейся системе правопорядка.

В этом плане следует признать, что состоявшаяся в 2020 г. конституционная реформа<sup>6</sup>, содействовавшая переоценке вопросов соотношения национального и международного права и ставшая в данной части закономерной реакцией на усилившиеся проявления коллизий актов международного права, в особенности решений ЕСПЧ как органа наднациональной юрисдикции, с конституционными правоположениями, явилась не единственным и, тем более, отнюдь не побудительным фактором серьезной трансформации подходов к решению данных вопросов. Кризисные факторы геополитического развития, не имеющие формально-юридического эквивалента, тем не менее самым непосредственным образом влияют на правовую жизнь в ее национальном и международном проявлениях, определяют потребность в серьезном переосмыслении международных правоотношений с точки зрения возможностей, условий, пределов их влияния на юрисдикционные, иных характеристики национального правопорядка. Заметное значение имеет в этом плане – хотя и преувеличивать нет оснований – выход России из Совета Европы<sup>7</sup>, денонсация соответствующих обязательств, в том числе по Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Тем не менее, такие обстоятельства, хотя и создают собственный контекст осмысления проблемы соотношения национального и международного права, они не опровергают сложившиеся на основе оценки национального правового механизма представления об общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации

---

<sup>6</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти"

<sup>7</sup> Заявление МИД России о запуске процедуры выхода из Совета Европы, от 15 марта 2022 г./ [https://mid.ru/ru/press\\_service/spokesman/official\\_statement/1804379](https://mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/1804379)

как составной части ее правовой системы (часть 4 ст.15 Конституции РФ), имея в виду их фундаментальное политическое и нормативно-правовое значение в системе внутригосударственных правоотношений. Соответствующие конституционные положения, составляя в силу ст. 16 Конституции РФ имеющие приоритетное нормативно-правовое значение основы конституционного строя Российской Федерации, первично определяют природу и юридические последствия проникновения наднациональных, в том числе европейских, правовых стандартов современного конституционализма в пространство российской правовой системы, обеспечивают их взаимодействие с национальными конституционными и иными правовыми требованиями, открывают возможности для дополнительного обеспечения, гарантирования и защиты национальных конституционных ценностей.

Этим назначением соответствующих конституционных положений не только не ставится под сомнение высшая юридическая сила, приоритет Конституции РФ в системе правопорядка, основанного на взаимодействии его национальных и наднациональных начал, но, по сути, подчеркивается, что *в вопросах, связанных с местом и ролью международного права в современном национальном правопорядке, Конституция выполняет функцию учредительного акта.* Между тем при всем многообразии и глубине имеющих место в отечественном правоведении подходов, связанных анализом соотношения Конституции РФ и норм международного права, в том числе с учетом поправки к ст. 79, учредительные свойства Конституции, к сожалению, не вполне учитываются, не анализируются в международно-правовом аспекте. Без этого, однако, трудно дать убедительную (конституционно-правовую) аргументацию безусловного приоритета ценностных ориентиров Основного Закона в соотношении с нормами международного права.

Принятие поправок 2020 года о приоритете Конституции РФ было объективно обусловлено потребностью укрепления конституционно-правовой основы последовательной реализации положений наднационального

правового регулирования в сочетании с актуализацией укрепления государственного суверенитета и получившими развитие конституционно-правовыми оценками национальной идентичности, акцентом на усиление роли Конституции в иерархии источников права, незыблемость ее верховенства как учредительного документа, обладающего высшей юридической силой, что получило .

Соответствующие подходы о верховенстве Конституции РФ как условии выполнения международных обязательств в национальной правовой системе последовательно обосновывались Конституционным Судом РФ на основе буквы и духа Конституции. Причем это было predetermined не просто спросом на возникавшие в практике КС РФ конкретные ситуации коллизий (конфликтов) положений различного уровня правовых юрисдикций (имея в виду прежде всего решения ЕСПЧ) в соотношении с существующим конституционным регулированием, но фундаментальными аксиологическими началами Конституции в соотношении с нормами международного права.

Во-первых, в решениях КС РФ - уже на начальных этапах его деятельности – получили всестороннее обоснование аксиологические характеристики самих по себе основополагающих свойств Конституции, включая ценность ее учредительных характеристик. Это, в частности, означает, исключительно Основной Закон является конституирующим актом в отношении всей правовой системы государства, включая как ее внутренние характеристики (в частности, федеративную природу государственно-правовой системы), так и внешние, связанные с установлением самой Конституцией возможностей и пределов действия международных договоров Российской Федерации, равно как и норм международного права как составной части национальной правовой системы<sup>8</sup>.

Во-вторых, в решениях КС РФ подчеркивалась необходимость обеспечения конституционности международно-правовых положений при

---

<sup>8</sup> См.: Постановления КС РФ: от 18.07.2003г. №13-П, от 21.01.2010 г. № 1-П, от 26.02.2010 г., от 19.07.11 г. №17-П и др.

вступлении их в силу для Российской Федерации и для последующего применения (например, Постановление КС РФ от 9 июля 2012 года № 17-П).

В-третьих, Конституционный Суд указал на конституционную возможность исполнения решений межгосударственных органов при условии их соответствия общепризнанным принципам международного права, определяющих общепризнанные права и свободы и составляющих конституционный статус личности (Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П).

В-четвертых, КС РФ обратил внимание на важность сбалансированного подхода в правовых оценках возникающих коллизий национальных и наднациональных правовых стандартов, исключающих ориентацию на субординацию в отношениях различных правовых систем, имея в виду, что взаимодействие европейского конвенционного и российского конституционного правопорядков невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия (Постановление от 19 апреля 2016 года). При этом весьма значимой является правовая позиция КС РФ, сформулированная в Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П, о том, что решения наднациональных юрисдикционных органов ни в коей мере не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции РФ и подлежат реализации только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции РФ.

Утверждение приоритета верховенства Конституции РФ в отношениях взаимосвязи национального и международного права является следствием и закономерным итогом возвращения к суверенитету Российской государственности и основанной на этом трансформации правопорядка в новых, современных условиях развития государства и общества. При этом конституционные изменения не умаляют роль и значение международного права (межгосударственного регулирования), обеспеченное действием ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, а скорее служат развитием, конкретизацией модели

имплементации наднациональных правовых стандартов, что также отвечает подходу, согласно которому выбор соотношения между национальной и международной системами является суверенным для каждого государства.

Очевидно, что конституционно – правовые изменения ст. 79 Конституции РФ, дополненной положением о конституционной возможности неисполнения решения межгосударственного органа, содержащего «коллизийное» толкование международного договора по отношению к Конституции, необходимо рассматривать в общем контексте и взаимосвязи с положениями ст. 15 Конституции РФ, признать их эволюционным отражением правовой действительности, ориентированным на усиление защиты конституционных ценностей и национального правопорядка. При этом приоритетное действие Конституции, как это теперь прямо предусмотрено ее поправкой 2020 года, реализуется в прочной связи с осуществлением конституционно-судебной юрисдикции (п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). В связи с этим актуальной представляется *постановка вопроса о судебной аксиологии* как инструментальном средстве разрешения коллизий между нормами национального и международного права, что особенно актуально в современных условиях геополитического кризиса.