

Н. С. Бондарь³

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 тех подходов и сте-

¹ <https://racurs.ua/824-fenomen-ukrainskogo-mentaliteta-ili-ukraincy-i-rossiyane-siamskie-bliznecy.html>; Стражний А. Украинский менталитет: иллюзии, мифы, реальность. Киев: Книга, 2008.

² Стражний А. Указ. соч.

³ Судья Конституционного Суда РФ (2000–2020). Заведующий Центром судебного права, главный научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, руководитель Научно-образовательного центра судебного конституционализма Южного федерального университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ. Автор более 300 научных публикаций, в т. ч. монографий, учебников по конституционному, муниципальному праву, теории и практике развития правовой государственности. Член редколлегии восьми научных журналов. Награжден орденом Почета, медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени, Почетной грамотой Президента РФ, Почетной грамотой Совета Федерации Федерального собрания РФ и др. Победитель национальной премии по литературе в области права за монографию «Судебный конституционализм: доктрина и практика» (2018).

реотипов, на основе которых еще недавно развивалась конституционная действительность, выстраивалась аксиология взаимодействия национального и наднационального. Порой происходит и отказ от этих подходов, хотя они представлялись неизменными и вечными. Современный кризис конституционализма необходимо рассматривать не в узкоюридическом плане, а как системный вызов 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 смогли уйти от борьбы идей, противостояния политико-правовых, конституционных в своей основе ценностей⁴. Сегодня эта борьба имеет тенденцию к резкому обострению, приобретая качественно новые проявления. Речь фактически

⁴ 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.

идет о новой идеологии — воинствующей, не признающей международно-правовых норм и правил идеологии социокультурного разлома мира, «противостояния цивилизаций» (С. Хантингтон), балансирующего между войной и миром (имеются в виду новые формы войн — санкционно-экономические, информационные, гибридные и т. п.).

Соответственно мы имеем дело не только с пересмотром ценностных начал современной жизни, но и с изменением конституционно-правового смысла, понимания самих по себе фундаментальных категорий правовой аксиологии, призванных отражать «вечное», «неизменное» в стремительно меняющейся шкале оценок личности, общества, государства и окружающей их социально-правовой действительности. Более того, сама фраза «неизменные, вечные, фундаментальные конституционные идеалы и ценности в современном мире» может восприниматься как оксюморон: возможно ли говорить о «неизменности» конституционных ценностей в глобально меняющейся системе аксиологических координат современного миропорядка?

Но эти слова вполне могут (и должны) 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. Имеется в виду не только статика, но и эволюция «вечных» конституционных начал, которые, например, в Конституции РФ отражены прежде всего в преамбуле, гл. 1 и 2. 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.¹), так и при установлении более общих положений, которые могут рассматриваться в качестве «eternal clause» (неизменной нормы) в тексте конституции².

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, нравственно-этического воздействия на реальные отношения и не превращаются в некие пережитки прошлого, остаются значимыми для поколения современных. Но это не означает, что соответствующие явления, определяемые с помощью данных понятий, остаются неподвижными, неизменными, не претерпевают то ли внутреннего, то ли стимулированного извне (прежде всего политикой) изменения, развития³.

¹ См.: *Roznai Y. Negotiating the Eternal: The Paradox of Entrenching Secularism in Constitutions // Michigan State Law Review. 2017. № 2. P. 253–332.*

² См.: *Suteu S. Eternity clauses in post-conflict and post-authoritarian constitution-making: Promise and limits // Global Constitutionalism. 2017. Vol. 6, № 1. P. 63–100.*

³ *Бондарь Н. С. «Вечные» конституционные идеалы: насколько они неизменны в меняющемся мире // Государство и право. 2020. № 6. С. 20–34.*

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 — это не только доктринально-гносеологическая категория: получая признание в конституции, они также приобретают свойства категории действующего права.

В то же время анализ 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, а также их роли в формировании целостного представления об особенностях конституционного развития современного общества, в том числе в установлении соотношения национальных и наднациональных факторов современного конституционализма. При этом следует учитывать сущностные трансформации ценностей на различных уровнях их реализации.

2. Своеобразным политико-правовым результатом современного социокультурного, цивилизационного разлома явилось формирование «многоуровневого» (национального и наднационального) ценностного конституционализма, системные характеристики которого вызывают очевидные вопросы.

В основе этой «многоуровневости», если иметь в виду ее наднациональный этаж, лежит 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, ею мог бы выступить в первую очередь Устав ООН. Но насколько сегодня это соответствует действительности с учетом полной оторванности реальной практики межгосударственных взаимодействий от заложенных в Уставе нормативных механизмов и моделей? К тому же очевидно, 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, где определяются некие базовые ценности, провозглашаемые как универсальные. Эти ценности значительно отдалены от общепризнанных принципов и норм международного права, с одной стороны, и от норм, традиционных для современного конституционализма и национального правопорядка — с другой. Объяснением легитимности такого порядка служат идеи глобального представительства, сменяющие идею государственного суверенитета (Ю. Хабермас) с далеко идущими последствиями реализации этих «идей», в том числе с точки зрения формирования нового европейского конституционализма.

Еще недавно в конституционном развитии государств Европейского континента проявлялись по крайней мере две во многом противоречивые, но взаимосвязанные тенденции. С одной стороны, происходили процессы правовой глобализации, которая сводилась не только к сближению, взаимопроникновению, но и к конкуренции, соперничеству ведущих правовых систем современности. С другой стороны, имели место тенденции конституционно-правовой суверенизации, основанные на осознании, в том числе в системе западноевропейских демократий, необходимости защищать суверенные права, учитывать, сохранять социокультурные особенности национально-государственных конституционных систем. Сегодня же речь фактически 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 ситуация чревата *выхолащиванием сложившихся в рамках национальных правопорядков подходов к праву как социокультурному феномену, призванному быть равной для всех мерой свободы*. Категория равенства в системе современных ценностных ориентиров служит 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 выступают главными угрозами современному правопорядку. Формы и 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 задача 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 несправедливо-

сти, честности и долга, то есть этико-правовых понятий и стандартов.

В этих условиях появляются основания для выделения в качестве относительно самостоятельного доктринального и практико-юрисдикционного направления *конституционной антропологии*. Это предполагает признание того, 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 рассмотрение этих категорий как своего рода «*этико-правового триединства*» 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, данная человеку от рождения, «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 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 исламским правом. В Индии предусмотренный на конституционном уровне принцип равенства фактически действует в ситуации закрепленного на уровне социальной нормы варно-кастового строя, индуистского закона дхармы, предполагающего следование своему пути и нестремление к существенному изменению собственного социального положения. Для Европы также характерны свои особенности: конституционное отношение к абортам и праву на жизнь в Польше; ссылка на конституционную идентичность в вопросе оценки конституционности поправок к конституции Венгрии 2016 года. И это не говоря уже о закреплении более чем в полусотне государств мира так называемого консти-

туционно-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, деформации социокультурных начал в современном конституционализме, когда, с одной стороны, в отдельных регионах мира, особенно в странах мусульманского фундаментализма, имеет место клерикализация права, а с другой — в западных демократиях происходят процессы секуляризации права, лишения его нравственно-этических начал.

При этом проблема формирования наднационального конституционализма на основе гомогенного европейского общества таит в себе серьезный политический парадокс. Фактически, как отмечают те же Ю. Хабермас, З. Бжезинский и другие, основным фундаментом для подобного сплочения единой европейской нации являются транснациональные СМИ, неправительственные организации (активно участвующие в распространении новых глобальных «ценностей»), массовые политические движения (фем-активизм, движение «зеленых», ВЛМ и др.). Между тем становится очевидно, что транслируемые данными структурами ценности фактически формируются не в рамках самого по себе сложностного европейского общественного пространства путем диалога и поиска компромисса, а через создание «правильной» информационной повестки, «новых» правовых ценностей. В этой ситуации поддержание национального фундамента правовой системы представляется ключом к сохранению суверенной государственности, отражающей прежде всего интересы проживающего на территории страны народа. Именно по этой причине все чаще национальные конституционные суды обращаются к идее конституционной идентичности, а законодатели формируют на конституционном и отраслевом законодательных 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 воспринимать как своего рода разновидность принудительной культурной (в том числе правовой) ассимиляции, которая в настоящее время все еще рассматривается в рамках международного правового порядка. Это актуализирует проблему соотношения национального и наднационального в ценностной системе конституционализма в нынешних условиях.

3. Анализ соотношения национального и наднационального в нынешних его проявлениях (применительно к России, в том числе и с учетом содержания

конституционной реформы 2020 г., ее влияния не только на внутригосударственные, но и на международные проблемы) предполагает, что необходимо уяснить сущность новых подходов к этому соотношению, к взаимодействию международного и внутригосударственного права.

Изменения реальных международных отношений, государственной политики, направленной на те или иные международные институты, ранее сложившиеся и претерпевающие трансформацию (прежде всего политическую) наднациональные юрисдикционные органы не исключают того, что общепризнанные принципы и нормы международного права в конечном счете определяют важные характеристики реального состояния современного правового порядка, национальных правовых систем, тенденций их развития. Это в полной мере касается и Российской Федерации. Полисистемное, многоаспектное включение международного права в отечественное конституционное регулирование позволило не только сформировать на доктринальном уровне в качестве фундаментальной идею национального и наднационального измерения правоотношений, их соотношения в национальной системе конституционных координат с учетом взаимосвязи внутригосударственного и международного права. Также оно дало возможность во многом реализовать эти подходы — при всей сложности и неблагоприятных аспектах современной внешнеполитической ситуации — в сложившейся системе правового порядка.

Конституционная реформа 2020 года¹ содействовала переоценке вопросов соотношения национального и международного права и стала в данной части закономерной реакцией на участвовавшие коллизии между актами международного права, в особенности решениями ЕСПЧ как органа наднациональной юрисдикции, и конституционными правовыми положениями. Однако следует признать, что эта реформа явилась не единственным и тем более не побудительным фактором серьезной трансформации подходов к решению данных вопросов. Кризисные тенденции 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 и иные характеристики национального правового порядка. Заметное значение имеют в этом плане — хотя и преувеличивать нет оснований — выход России из Совета Европы², денонсация соответствующих обязательств, в том числе по Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

¹ Закон о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // КонсультантПлюс : [справ.-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 14.06.2022).

² Заявление МИД России о запуске процедуры выхода из Совета Европы // Министерство иностранных дел Российской Федерации : [сайт]. URL: https://mid.ru/ru/press_service/spokesman/official_statement/1804379 (дата обращения: 14.06.2022).

Тем не менее такие обстоятельства, хотя и создают собственный контекст осмысления проблемы соотношения национального и международного права, не опровергают сложившихся на основе оценки национального правового механизма представлений об общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации как составной части ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), если говорить об их фундаментальном политическом и нормативно-правовом значении в системе внутригосударственных правоотношений. Соответствующие конституционные положения составляют имеющие приоритетное нормативно-правовое значение основы конституционного строя Российской Федерации (ст. 16 Конституции РФ). Они 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 дополнительные возможности для реализации 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 и, по сути, подчеркивается, что и *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 правопорядке подходов к анализу 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 исследуются в международно-правовом аспекте. Без этого, однако, трудно дать убедительную (конституционно-правовую) аргументацию безусловного приоритета ценностных ориентиров Основного закона перед нормами международного права.

Принятие в 2020 году поправок о приоритете Конституции РФ было объективно обусловлено потребностью укрепить конституционно-правовую основу последовательной реализации положений наднационального правового регулирования. Также сыграли роль актуализация укрепления государственного суверенитета и получившие развитие конституционно-правовые оценки национальной идентичности, акцент на усиление роли Конституции в иерархии источников права, незыблемость ее верховенства как учредительного документа, обладающего высшей юридической силой.

Соответствующие позиции о верховенстве Конституции РФ как условия выполнения международных обязательств в национальной правовой системе последовательно обосновывались Конституционным Судом РФ на основе буквы и духа Конституции. Причем это было предопределено не просто вниманием к воз-

никавшим в практике КС РФ конкретным ситуациям коллизий различного уровня правовых юрисдикций (имеются в виду прежде всего решения ЕСПЧ) и существующего конституционного регулирования, а соотношением фундаментальных аксиологических начал Конституции и норм международного права.

Во-первых, в решениях КС РФ — уже на начальных этапах его деятельности — получили всестороннее обоснование аксиологические характеристики самих основополагающих черт Конституции, включая ценность ее учредительных свойств. Это, в частности, означает, что исключительно Основной закон является конституирующим актом в отношении всей правовой системы государства. Речь идет как о внутренних характеристиках этой системы (в частности, ее федеративной природе), так и о внешних, связанных с установлением самой Конституцией возможностей и пределов действия международных договоров Российской Федерации, а также норм международного права как составной части национальной правовой системы¹.

Во-вторых, в решениях КС РФ подчеркивалась необходимость обеспечения конституционности международно-правовых положений при вступлении их в силу для Российской Федерации и для последующего применения (например, Постановление КС РФ от 9 июля 2012 г. № 17-П).

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

В-четвертых, КС РФ обратил внимание на важность сбалансированного подхода к правовым оценкам возникающих коллизий национальных и наднациональных правовых стандартов, исключающего ориентацию на субординацию в отношении различных правовых систем. 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 г. № 12-П). При этом весьма значимой является правовая позиция КС РФ, сформулированная в Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П: решения наднациональных юрисдикционных органов ни в коей мере не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции РФ и подлежат реализации только при условии признания именно ее высшей юридической силы.

Утверждение приоритета верховенства Конституции РФ в отношении взаимосвязи национального и международного права является следствием и закономерным итогом возвращения к суверенитету российской государственности и основанной на этом трансформации правопорядка в современных условиях развития государства и общества. При этом конституционные изменения не умаляют роль и значение международного права (межгосударственного регулирования), обеспеченные действием ч. 4 ст. 15 Консти-

туции РФ. Скорее, они 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 во взаимосвязи с положениями ст. 15 Конституции РФ. Следует признать

эти изменения 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.