

Г. М. Резник²

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: УРОКИ КОМПАРАТИВНОСТИ

Вступив в Совет Европы и ратифицировав Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 30 марта 1998 года, Россия признала юрисдикцию Ев-

ропейского суда по правам человека (суд) обязательной по вопросам толкования и правоприменения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения этих договорных актов. За 15 лет, прошедших с момента первого рассмотренного в публичном слушании дела «Калашников против России» (18 марта 2001 г.), Суд принял порядка 2 тыс. постановлений по российским делам, большей частью признавая нарушения Российской Федерацией разного рода норм европейского права.

² Вице-президент Федеральной палаты адвокатов, профессор кафедры адвокатуры и нотариата Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, заслуженный юрист России. Автор более 300 публикаций по проблемам теории права, уголовного права и процесса, криминологии, в т. ч. монографий: «Внутреннее убеждение при оценке доказательств», «Когда наступает ответственность», «Конституционное право на защиту», «Честь. Достоинство. Деловая репутация: споры с участием СМИ» и др. Член Общественной палаты РФ. Вице-президент Международного союза (содружества) адвокатов. Член Совета по вопросам совершенствования правосудия при Президенте РФ. Награжден Золотой медалью им. Ф. Н. Плевако, знаком общественного признания «Символ Свободы» Союза журналистов России. Почетный доктор СПбГУП.

Некоторые решения Суда вызывали обостренную реакцию со стороны российских властей: в них усматривалась политизированность (дело Илашку 2006 г.; Кононова — 2010 г.) либо превышение своей компетенции (дело Маркина 2007 г.). В частности, председатель Конституционного Суда В. Зорькин и Президент РФ Д. Медведев заявляли, что Россия не пе-

редавала Суду часть своего суверенитета, позволяющую принимать решения по изменению российского законодательства.

В последнее время на фоне обострения международной обстановки в связи с украинскими событиями критика Суда усилилась. Зазвучали призывы покинуть Совет Европы и выйти из-под юрисдикции Суда. Довод об ослаблении суверенитета подкрепляется социокультурной аргументацией — навязыванием России чуждых ей западных ценностей. И вот уже норма Конституции о приоритете международного права над национальным объявляется руководителем Следственного комитета А. Бастрыкиным диверсией правового регулирования.

Межгосударственные распри и ура-патриотическая риторика праву, конечно, не союзники. Но положительный момент в политической турбулентности все же есть: повышается общественный интерес к вопросам обеспечения мирового и внутригосударственного порядка, в массовом сознании и прессе расширяется спрос на профессиональные знания ученых-юристов и культурологов, им предоставляется шанс содействовать хотя бы частичному переводу разожженных оголтелой пропагандой эмоций в рациональное, опирающееся на факты обсуждение.

Соотношение международного права и государственного суверенитета — проблема давняя, перманентно актуальная. Европейская конвенция была принята в 1950 году вслед за Всеобщей декларацией прав человека ООН 1948 года и содержит те же основополагающие нормы о гражданских и политических правах и свободах. Оба эти акта преследуют общую цель — обеспечить всеобщее признание и осуществление провозглашенных в них прав, но имеют существенное отличие — в эффективности контроля за их соблюдением. Декларация, согласно Уставу ООН, носит лишь рекомендательный характер, и юридическую силу ее положения получили значительно позже в двух договорах — Пакте о гражданских и политических правах и Пакте об экономических, социальных и культурных правах, вступивших в силу только в 1976 году. При этом так и не были преодолены сложности с их имплементацией.

Реализации международных обязательств на внутригосударственном уровне препятствовала как раз абсолютизация СССР и его восточноевропейскими сателлитами, а также рядом стран азиатского региона принципа государственного суверенитета. В итоге Факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах, наделяющий специальный Комитет по правам человека компетенцией принимать и рассматривать сообщения от лиц, которые утверждают, что являются жертвами нарушения какого-либо из прав, изложенных в Пакте, СССР и странами, входящими в социалистический лагерь, не был ратифицирован. За таким решением стояло нежелание тоталитарного режима соблюдать политические права на свободу мысли и слова, совести и религии, собраний и ассоциаций, передвижения. Но Протокол не предусматривал никаких санкций за нарушение прав человека. Единственная неприятность для государства-нару-

шителя, ставшего участником Протокола, — попадание в ежегодный доклад Комитета для Генеральной Ассамблеи ООН. СССР, не ратифицировавший Протокол, и от этой неприятности был избавлен.

Европейская конвенция отличается от всех других международных актов о правах человека введением действенной гарантии защиты нарушенных прав — Суда, рассматривающего индивидуальные жалобы на нарушения Конвенции и полномочного накладывать санкции на государство-нарушителя в виде компенсации за причиненный пострадавшему вред. Закономерно, что столь решительный рывок к системе обеспечения верховенства права, плюралистической демократии, прав человека сделала послевоенная Европа. Но, как справедливо замечает Петер Лепрехт, интернационализация прав человека обязана «не столько заслугам и успехам Европы, сколько ее ошибкам и падениям, чудовищным преступлениям, явленным миру при тоталитарных, фашистских и нацистских режимах, взрыву варварства, разразившемуся в самом сердце так уверенного в своей цивилизованности европейского континента».

Руководствуясь доводом «Больше никогда!», творцы Конвенции из 12 европейских стран в то же время осознавали сложности создания наднациональной юрисдикции, ее столкновения с вековыми традициями государственного суверенитета. В своей первоначальной редакции Конвенция образовывала два органа — не только Суд, но и своего рода фильтр — Европейскую комиссию по правам человека, которая первой принимает жалобы неправительственных организаций и отдельных лиц на нарушения их прав государствами — членами Совета Европы и решает, следует ли их передать на рассмотрение Суда. На первых порах активность Суда была крайне низкой. Так, первое дело по индивидуальной жалобе он рассмотрел только в 1968 году.

Тем не менее идея транснационального правосудия в области основных прав и свобод человека уживалась в западноевропейском пространстве длительное время. Первоначально против предоставления индивиду права на подачу жалобы в комиссию и против обязательной юрисдикции Суда возражало большинство государств. В 1953 году Конвенцию ратифицировали всего восемь стран, и только в 1975-м ее участниками стали все члены Совета Европы. Осознание того, что защита и развитие прав человека являются действенным средством достижения единства между европейскими странами, и возросший авторитет Суда обусловили принятие в 1994 году Протокола № 11 к Конвенции, который повысил уровень наднациональной защиты прав человека, упразднив Европейскую комиссию и открыв индивиду, неправительственным организациям и группам лиц прямой доступ со своими жалобами в Суд, а государства-участники обязались не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Чем объясняется удовлетворение Судом большинства жалоб, признанных им приемлемыми, от граждан всех без исключения европейских государств — правда, с учетом того, что более 90 % обращений отбра-

ковываются как не подлежащие рассмотрению? Ведь права и свободы, изложенные в Конвенции, закреплены в национальном законодательстве каждой страны — члена Совета Европы. Механизм защиты, установленный Конвенцией, имеет дополнительный характер по отношению к национальным системам гарантий прав человека и запускается только путем искового производства после исчерпания внутренних средств правовой защиты. Никуда не делись в Конвенции и публичные интересы, ограждаемые национальными законами: государственная безопасность, территориальная целостность, общественное спокойствие, здоровье и нравственность, борьба с беспорядками и преступностью. В своих постановлениях Суд ориентирует национальную юстицию на поиск справедливого баланса между защитой прав человека и требованиями обеспечить общие интересы. Практика Суда показывает, что этот баланс нередко нарушается. Причина тому — сформированные за длительное время этатистские традиции, в свете которых даже при демократическом режиме права человека и публичные интересы в лучшем случае считаются равновеликими ценностями.

Но естественно-правовая доктрина, положенная в основу Конвенции, утверждает иное. Права и свободы человека — это принцип, а публичные интересы — его ограничение. Поэтому приоритет этих интересов *ad hoc* должен базироваться на двух критериях — не только предусматриваться законом, но и быть необходимым в демократическом обществе. Такую необходимость Суд толкует как настоятельную потребность во вмешательстве государства для того, чтобы предотвратить злоупотребление индивидом своими правами. Именно об этот критерий постоянно спотыкаются национальные власти. Достоинство постановлений Суда, признающих выдвинутые государством условия или наложенные санкции недопустимыми либо явно непропорциональными, состоит в разработке конкретных ориентиров для национального правоприменения.

В качестве примера можно привести практику Суда по жалобам на ст. 10 Конвенции о праве на выражение своего мнения. В постановлении по делу «Линген против Австрии» Суд указал на необходимость разграничивать утверждения о фактах и оценочные суждения — последние не подлежат проверке на истинность, посему нельзя требовать доказательств их соответствия действительности. В последующих своих постановлениях Суд разъяснял, что при рассмотрении дел данной категории в отношении прессы национальным судам следует учитывать следующие обстоятельства:

— наличие или отсутствие общественного интереса — освещение вопроса, важного для демократического общества;

— статус диффамируемого лица: публичным фигурам (политическим деятелям, звездам спорта и шоу-бизнеса, известным журналистам) предоставляется меньшая защита от критики в СМИ, чем рядовым гражданам;

— срочность освещения вопроса: новости — скоропортящийся товар;

— добросовестность журналиста: он должен был предпринять попытки проверить надежность информации;

— выступление в СМИ — ответ на выдвинутые в ходе политической дискуссии обвинения;

— недопустимость предъявлять к точности высказываний политиков, общественных деятелей и журналистов о правонарушениях те же требования, что к актам правоохранительных органов и судов.

Такого рода разъяснения содержатся и в постановлениях Суда по применению других статей Конвенции: о справедливом публичном разбирательстве дела независимым и беспристрастным судом; об уважении частной и семейной жизни; о праве на свободу совести и религии; о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций.

При этом Суд постоянно подчеркивает, что в его функцию не входит оценка *in abstracto* соответствия законодательных или конституционных норм требованиям Конвенции, неоднократно признавая право внутригосударственных органов на свободу усмотрения в особо острых случаях конфликта интересов, в частности свободы самовыражения и оскорбления чувств верующих, свободы мнений и коммерческой рекламы.

В тех случаях, когда Суд сталкивается с тем, что нарушения прав человека вызываются одной и той же дисфункцией на национальном уровне, он может выбрать одну или несколько из повторяющихся жалоб, приоритетно их рассмотреть и принять так называемое пилотное постановление. Отличие пилотной процедуры состоит в том, что Суд может «заморозить» на некоторое время рассмотрение однотипных дел при условии, что будут незамедлительно приняты меры по исправлению системной проблемы. Каким образом — решает само правительство под надзором Комитета министров Совета Европы. Если проблема оперативно не решается, Суд возобновляет рассмотрение приостановленных дел.

Пилотные постановления Суд выносил по делам против 13 государств, в том числе Германии, Греции и Великобритании. Интересно развитие событий после вынесения двух пилотных постановлений по делам против России. По делу Бурдова (15 января 2009 г.) была выявлена структурная проблема: неисполнение судебных решений о взыскании денежных средств по более чем 200 жалобам, рассмотренным Судом с 2002 года. Суд предписал в течение шести месяцев создать эффективное внутреннее средство правовой защиты или комбинацию таких средств, которые обеспечили бы адекватное и достаточное возмещение за неисполнение или несвоевременное исполнение национальных судебных решений.

Следуя данному пилотному постановлению, в Российской Федерации через год были приняты законы № 68-ФЗ и 69-ФЗ, которые предусматривают право направить в российский суд жалобу, содержащую требование о компенсации за задержку исполнения судебного решения, вынесенного против государства, или за чрезмерную длительность рассмотрения дела в суде. В двух своих решениях о неприемлемости жа-

лоб против России от 24 сентября 2010 года (Наговицын и Нальчиев, Фахретдинов) Суд указал, что заявители должны были исчерпать новые внутренние средства правовой защиты, а также отметил, что он может пересмотреть свою позицию в будущем в зависимости от последовательной практики российских судов по данному вопросу.

Значительно сложнее оказалось решать системную проблему, на которую указал Суд в деле Ананьева (10 января 2012 г.): ненадлежащие условия содержания под стражей (острая нехватка личного пространства в камерах, нехватка спальных мест, ограниченный доступ к свету и свежему воздуху, отсутствие приватности при пользовании санузлом). Суд в более чем 80 своих постановлений, вынесенных с 2002 года, квалифицировал такое положение как нарушение ст. 3 и 13 Конвенции (право не подвергаться бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и право на эффективное средство правовой защиты). Еще более 250 аналогичных дел находились на рассмотрении Суда.

Выяснилось, что в стране практически отсутствуют СИЗО, соответствующие международным стандартам. Чему есть простое объяснение — за 70 лет советской власти не было построено ни одного следственного изолятора, росли одни колонии для осужденных — стройкам коммунизма требовалась дешевая рабсила. Прецедент Ананьева содействовал продвижению Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы», предполагающей строительство к 2016 году 12 СИЗО, удовлетворяющих современным требованиям.

Данное пилотное постановление имело еще один положительный эффект: в Государственной Думе и Верховном Суде наконец-то прислушались к доводам правозащитников об избыточности применения в качестве меры пресечения содержания под стражей. Сажать до суда стали меньше, расширилось применение залога и подписки о невыезде. Однако в силу фундаментального характера права на защиту от бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращений Суд решил не откладывать рассмотрение поступивших к нему аналогичных жалоб.

Озабочился Суд и справедливостью определения суммы компенсации за нанесенный нарушением Конвенции моральный вред. Все страны разделены на четыре зоны в зависимости от уровня экономического развития: 100, 80, 60 и 40 %. Сто процентов компенсации с государства получают жители Западной Европы. Россия помещена в 60-процентную зону, а Молдавия и Грузия, например, — в 40-процентную. То есть за одинаковое нарушение россиянину присудят почти вдвое меньше, чем, скажем, англичанину.

Недовольство Судом время от времени выражают разные страны, в том числе пионеры Совета Европы — Франция, Голландия, Швеция. Лидирует Великобритания, периодически грозящая выходом из-под юрисдикции Суда. Антистрасбургские настроения вызвали постановления о защите прав военнослужащих, мигрантов и беженцев, а также пассивного избирательного права у осужденных. Нет оснований усма-

тривать здесь влияние каких-то глубинных национальных традиций. У всех стран европейского континента общая судьба: каждая переживала территориальную раздробленность, видела костры инквизиции, изощрялась в формах смертной казни, переходила от религиозного к светскому государству, от сельского к городскому образу жизни, участвовала в войнах и политических блоках. У многих с таким трудом обретенный национальный суверенитет подчас рождает болезненную реакцию на критику наднациональным органом устоявшейся управленческой практики. Понятны и амбиции Британии, обоснованно считающей себя первопроходцем на пути развития свободы и прав человека — Великая хартия вольностей (1215), Habeas Corpus Act (1689).

Россия была избавлена от всех сложностей принятия юрисдикции Суда. За пять лет до вхождения в Совет Европы Конституция Российской Федерации установила, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2), «признаются и гарантируются... согласно общепризнанным принципам и нормам международного права» (ст. 17). Ссылка на международное право имеет здесь чисто политическое значение, поскольку все без исключения международные принципы и нормы о правах человека закреплены в нашей Конституции. Как сказано в ст. 15, «являются составной частью ее правовой системы». Вот почему критика гуманитарных норм международного права есть на самом деле отрицание основы конституционного строя Российской Федерации.

С сожалением приходится отмечать, что в последние годы в государственной политике и жизни нашей страны наблюдается движение вспять. Цель консолидации граждан вокруг власти, особенно усилившаяся после присоединения к Российской Федерации Крыма, очевидное стремление церкви взять реванш за 70 лет гонений породили ряд законов — о запрете усыновления российских детей иностранцами, об иностранных агентах, об уголовной ответственности за оскорбление религиозных чувств, за организацию и участие в несанкционированных митингах — умаляющих, ограничивающих политические права на свободу слова, собраний и ассоциаций. История с постановкой оперы Вагнера «Тангейзер» поражает всплеском мракобесия. Законопроект о введении в уголовный процесс категории истины с возложением обязанности ее устанавливать на суд уничтожает конституционные принципы презумпции невиновности и состязательности, возвращает неинквизиционное советское судопроизводство.

Не «духовные скрепы», не культурные традиции, не национальные особенности, а политическая конъюнктура и особенности развития мысли в отдельных национальных властных головах — вот истинные причины шельмования либеральных ценностей, ставки на архаику и невежество, призывов покинуть Совет Европы, выйти из-под юрисдикции Суда. И это в то время, когда идея наднациональных гуманитарных судов завоевывает мир: созданы Межамериканский и Африканский суды по правам человека, прорабатывает-

ся вопрос о создании Исламского и Азиатского судов. Россия — многоконфессиональная страна, но уже свыше тысячелетия принадлежит европейской цивилизации. Европейский суд — ее выдающееся достижение, он создан для защиты простых людей от посягательств государства, под влиянием его решений совершенству-

ются внутреннее законодательство и судебная практика. Не нужно забывать, что каждое постановление Суда против государства принимается в пользу гражданина этого государства. Правовое государство должно приветствовать повышение уровня защиты прав и свобод своих граждан.