

Международная конференция «Совершенствование
национальных механизмов эффективной имплементации
Европейской конвенции по правам человека»



Санкт-Петербург, Российская Федерация

22-23 октября 2015



Международная конференция

« Совершенствование
национальных механизмов
эффективной имплементации
Европейской конвенции
по правам человека »

Конституционный Суд
Российской Федерации
Российская Федерация, Санкт-Петербург,
Сенатская площадь, д. 1,
22-23 октября 2015

*Совершенствование национальных механизмов
эффективной имплементации Европейской
конвенции по правам человека, Санкт-Петербург,
Российская Федерация, 22-23 октября 2015*

Высказанные в данной работе мнения принадлежат автору и могут не совпадать с официальной политикой Совета Европы. По всем вопросам, касающимся воспроизведения или перевода всего документа или какой-либо его части следует обращаться в Директорат по коммуникациям (publishing@coe.int). Вся другая корреспонденция относительно этого документа должна быть адресована в Департамент политики и сотрудничества в области прав человека (DGI).

Обложка:

Производственный отдел документов и публикаций (SPDP), Совет Европы
Макет: Quorum (Бари, Италия)

Совет Европы, октябрь 2016

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА	9
Валерий Дмитриевич Зорькин, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации	
ВСТУПИТЕЛЬНАЯ РЕЧЬ	15
Филипп Буайя, Генеральный Директор Генерального директората Совета Европы по правам человека и верховенству права	
ВСТУПИТЕЛЬНАЯ РЕЧЬ	17
Ханлар Гаджиев, Судья Европейского Суда по Правам Человека, доктор юридических наук	
РОЛЬ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД	19
Петрова Татьяна Анатольевна, Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации	
МЕХАНИЗМЫ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В НИДЕРЛАНДАХ	23
Мартин Кайер, Профессор в области прав человека, Амстердамский свободный университет	
ВОПРОСЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД В ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	27
Матюшкин Георгий Олегович, Кандидат юридических наук, доцент, Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суда по правам человека, Заместитель Министра юстиции Российской Федерации	
УКРЕПЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ОЦЕНКА НАЦИОНАЛЬНОГО ОПЫТА ШВЕЙЦАРИИ	31
Шарль-Эдуар Хельд, Доктор права, адвокат, бывший посол и постоянный представитель Швейцарии при Совете Европы	
ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОБЛЕМЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	39
Сергей Петрович Маврин, Заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации	
ОКПЧ КАК ПРИМЕР МЕХАНИЗМА ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ	45
Майкл О'Бойл, Заместитель Секретаря-канцлера Европейского суда по правам человека (2006-2015 гг.)	
СУДЕБНАЯ АКСИОЛОГИЯ В ИМПЛЕМЕНТАЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ ЕВРОПЕЙСКИХ КОНВЕНЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ	49
Николай Семенович Бондарь, Судья Конституционного Суда Российской Федерации	
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА – ДОКЛАД ПО ИТАЛИИ	55
Оресте Полличино, Старший доцент, преподаватель сравнительного публичного права, Университет Боккони (Милан)	
ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ОСНОВНОЙ ЭТАП РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ И КОНВЕНЦИОННЫХ НОРМ	65
Андрей Александрович Клишас, Председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	
ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В АВСТРИИ	69
Катарина Пабел, Профессор публичного права, Университет Линца, Австрия	
СУБСИДИАРНАЯ РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРЕДЕЛЫ УСМОТРЕНИЯ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ, КРИТЕРИЙ ЯВНОЙ ОЧЕВИДНОСТИ	75
Андрей Юрьевич Бушев, Доцент кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, к.ю.н.	
ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ И РЕАЛИЗАЦИЯ МЕР ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА: ОБОБЩЕНИЕ ОПЫТА 38 НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ	79
Элизабет Ламбер Абдельгавад, Национальный центр научных исследований (CNRS), научный сотрудник (исследовательская группа SAGE, Страсбургский университет)	
ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО	85
Вит Александр Шорм, Представитель Правительства, Министерство юстиции Чешской Республики, Председатель Руководящего комитета по правам человека Совета Европы	

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД - ДОКЛАД ПО ГЕРМАНИИ	87
Ангелика Нуссбергер, Судья Европейского Суда по правам человека от Германии, Избранный председатель секции	
ФРАНЦИЯ И ИСПОЛНЕНИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	91
Мари-Элизабет Бодуан, Доктор наук, доцент, Заместитель декана Юридической школы, Центр им. Мишеля де л'Опиталья, Университет Оверни, Франция	
РОЛЬ РОССИЙСКИХ СУДОВ В ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕР ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА, РЕКОМЕНДУЕМЫХ ЕВРОПЕЙСКИМ СУДОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	97
Валерий Абрамович Мусин, Профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса Санкт-Петербургского государственного университета, Россия	
БУДУЩЕЕ СИСТЕМЫ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ: РАБОТА КОМИТЕТА ЭКСПЕРТОВ ПО РЕФОРМЕ СУДА И БРЮССЕЛЬСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ	101
Изабель Нидлиспахер, Представитель властей Бельгии при Европейском суде по правам человека, Федеральная государственная служба юстиции – Бельгия	
НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ РЕГУЛЯТОРЫ: ДИНАМИКА СООТНОШЕНИЯ	103
Юрий Александрович Тихомиров, Профессор, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований, Россия	
О НАЦИОНАЛЬНОМ ОПЫТЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	107
Валерий Васильевич Лазарев, Профессор, академик Российской академии естественных наук Заведующий отделом имплементации решений судебных органов в законодательство Российской Федерации Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации	
МЕРЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА: ОПЫТ ТУРЦИИ И ОСОБАЯ РОЛЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ	111
Башак Чали, Директор, Центр глобального публичного права, Университет Коч, Стамбул	
ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ ИНТЕГРАЦИЙ: РОЛЬ СУДОВ В ПРЕОДОЛЕНИИ ФРАГМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА	117
Татьяна Николаевна Нешатаева, Судья Суда Евразийского экономического союза	
ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КОНТЕКСТЕ ПРАВА МЕЖДУНАРОДНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	125
Ярослав Сергеевич Кожеуров, Доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е.Кутафина, Россия	
СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ И РЕШЕНИЙ ЕСПЧ	129
Сергей Александрович Комаров, Профессор заведующий кафедрой теории государства и права им. Г.В. Мальцева Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации	
НЕКОТОРЫЕ ИТОГОВЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ	135
Филипп Буайя, Генеральный директор Генерального директората по правам человека и верховенству права, Совет Европы	
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО	139
Турбьёрн Ягланд, Генеральный секретарь Совета Европы	
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО	143
Валерий Дмитриевич Зорькин, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации	
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА	145
Доклад по Великобритании, Мюррей Хант, Юрисконсульт, Объединённый комитет по правам человека, Парламента Соединённого Королевства	
22 ОКТЯБРЯ 2015 ГОДА, ЧЕТВЕРГ	149
23 ОКТЯБРЯ 2015 ГОДА, ПЯТНИЦА	153
СПИСОК УЧАСТНИКОВ	157

Предисловие

Долговременная эффективность Конвенции о защите прав человека и основных свобод основана на взаимодействии её судебного механизма и национальных властей государств-членов Совета Европы, не в последнюю очередь, их высших судебных органов власти. Европейский Суд по правам человека подчеркнул в 2014 году, что исполнение его решений – *это общая ответственность судов*¹. Действительно, суды играют ключевую роль в применении на местном уровне, как национальных конституций, так и Конвенции. За последнее десятилетие они добились впечатляющих достижений: и Конвенция, и решения Суда стали неотъемлемой частью национального права государств-членов Совета Европы.

Однако действия судов должны сопровождаться и дополняться согласованными усилиями других ветвей власти, включая исполнительную и законодательную. Совет Европы всеми средствами стремится укрепить возможности органов государственной власти государств-членов Совета Европы по имплементации Конвенции и решений Европейского Суда на национальном уровне. Предпринимаются попытки по включению в этот процесс всех заинтересованных ведомств и лиц, ответственных за принятие решений. Так, документы, принимаемые Комитетом Министров, всё чаще адресуются *всем* национальным властям², а Парламентская Ассамблея прилагает усилия по включению в процесс национальных парламентов³. Более того, программы сотрудничества Совета Европы являются инструментом, призванным помочь государствам-членам Совета Европы в реализации Конвенции на национальном уровне, а также обеспечить достойную профессиональную подготовку представителей юридических профессий по практике ЕСПЧ⁴.

Несмотря на эти усилия, отсутствие скоординированности между органами государственной власти на национальном уровне в вопросах реализации Европейской конвенции часто становится главным препятствием к оперативному принятию эффективных мер, предусмотренных национальными конституциями и самой Конвенцией. Необходимо, чтобы процесс был хорошо организован внутри государства и скоординирован между всеми заинтересованными ведомствами и лицами, ответственными за принятие решений. Рекомендация Комитета Министров Rec(2008)2 об эффективной внутригосударственной возможности для быстрого исполнения постановлений Европейского Суда явилась попыткой отразить

1. *Диалог между судьями. Материалы семинара от 31 января 2014 года, Страсбург.* Выступая на семинаре, а также на последующих торжественных слушаниях в Европейском Суде по правам человека, посвящённых открытию судебного года, Председатель Дин Шпильман упомянул роль пилотных постановлений Суда в реализации конвенционных прав государствами-участниками, а также упомянул «давний диалог между нашими судами, который осуществляется не только по случаю ежегодных событий, но и посредством визитов, совершаемых в Страсбург делегациями верховных судов или официальными визитами самого Председателя [ЕСПЧ] в государства-участники. Также диалог, что наиболее важно, осуществляется посредством взаимодействия соответствующей судебной практики» (см.: пп. 5 и 32).
2. См. многочисленные решения и резолюции, принятые Комитетом Министров в соответствии со статьей 46 Конвенции, начиная с конца 1990-х годов (http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default_fr.asp)
3. Вклад ПАСЕ в скорейшую и эффективную имплементацию постановлений Европейского Суда по правам человека иллюстрируется докладами и резолюциями, периодически подготавливаемыми Комитетом по правовым вопросам и правам человека с октября 2006 года. Самое недавнее, см.: AS/Jur Report (Doc. 12455 + Addendum), Resolution 1787 (2011), Recommendation 1955 (2011), AS/Jur (2013)13, AS/Jur (2013)14 and AS/Jur (2013)14 Add. (http://website-pace-net/en_GB/web/as-jur/presentation).
4. См., в частности, Европейская программа обучения в области прав человека для представителей юридических профессий (Программа HELP), охватывающая 47 государств Совета Европы (<http://helpcoe.org/>), а также многочисленные программы сотрудничества Совета Европы (http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/echr_en.asp).

национальные практики, однако она не улучшила ситуацию радикально. Существование эффективных национальных механизмов необходимо, чтобы обеспечить качественное исполнение государственными органами своих обязательств в соответствии с национальными конституциями и Конвенцией.

Их необходимость становится особенно очевидной в делах, связанных с принятием общих мер по предотвращению очевидных нарушений основных прав, вытекающих из структурных проблем на внутригосударственном уровне. Уполномоченные представители правительств государств при Европейском Суде часто играют ключевую роль в передаче информации на национальный уровень, однако зачастую они не располагают необходимыми инструментами для инициирования и внедрения стратегических решений, необходимых для разрешения комплексных структурных проблем и предотвращения, таким образом, новых повторяющихся нарушений. В то время, как постоянство тех или иных нарушений часто связывают с отсутствием политической воли на внутригосударственном уровне, большинство из них на самом деле связаны с неэффективной администрацией и отсутствием соответствующих национальных механизмов в государстве-ответчике.

Основная нагрузка Европейского Суда связана с неразрешёнными структурными проблемами в государствах-членах. Сейчас наступил момент, когда нужно проанализировать потребность в специальных координационных механизмах, которые бы позволили национальным властям разрешать возникающие вопросы эффективным образом. Конференция « *Совершенствование национальных механизмов эффективной имплементации Европейской конвенции по правам человека* » предоставила уникальную и своевременную возможность рассмотреть этот вопрос со сравнительно-правовой точки зрения в соответствии с современным пониманием того, что важнее сосредоточиться на решении систематических проблем в государствах-участниках, нежели совершать индивидуальное правосудие в конкретных делах.

Целями Конференции стали, с одной стороны, оценка недостатков национальных механизмов по исполнению постановлений Европейского Суда, специфичных для конкретный стран или общих для нескольких или всех государств-членов Совета Европы, с другой стороны - определение наилучших национальных практик, которые могут быть поддержаны, развиты и распространены по всей Европе в целях обеспечения своевременного принятия мер общего характера. Таким образом, целью Конференции стало построение на основании мнений внутренних экспертов некоторых практических рекомендации, которые бы дополнили рекомендации, подготовленные Советом Европы в целях надлежащей имплементации Конвенции на национальном уровне. Обсуждения Конференции были основаны на исследованиях национального опыта, подготовленных национальными экспертами, в составе которых судьи, практикующие юристы, а также ученые из Австрии, Франции, Германии, Италии, Нидерландов, Российской Федерации, Швейцарии, Турции и Соединённого Королевства, которые были отобраны на основании их обширного опыта в данной сфере.



Проблемы реализации конвенции о правах человека

*Валерий Дмитриевич Зорькин
Председатель Конституционного
Суда Российской Федерации*

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) ратифицирована Россией и в качестве международного договора является составной частью ее правовой системы. В своем докладе я хотел бы затронуть некоторые ключевые проблемы реализации Конвенции и основанных на ней постановлений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ).

1. О главной проблеме

Прежде всего надо сказать, что Конституционный Суд немало сделал для последовательной реализации положений Европейской конвенции и решений ЕСПЧ по России в нашей правовой системе. Именно благодаря решениям Конституционного Суда в России надежно обеспечен пересмотр судебных решений по результатам решений ЕСПЧ. Более того, Конституционный Суд сформулировал позицию о необходимости учета в российской правовой системе в том числе и решений, вынесенных по жалобам против других государств. Таким образом, расширительный эффект постановлений ЕСПЧ нашел свое официальное подтверждение в практике российского конституционного правосудия. Я мог бы долго приводить примеры того, как благодаря усилиям Конституционного Суда российское законодательство и правоприменение совершенствовались и развивались путем имплементации положений Конвенции и прецедентной практики ЕСПЧ. Но сейчас ограничусь анализом имеющихся в этой сфере проблем.

Главной проблемой, с которой столкнулся Конституционный Суд в своей работе, является необходимость одновременного решения двух не всегда легко сочетаемых задач: гармонизации российской правовой системы с общеевропейским правовым пространством, с одной стороны, и защиты собственной конституционной идентичности – с другой. Эта проблема имеет содержательные и процедурные аспекты, заслуживающие внимания в рамках нашей конференции. Начну с рассмотрения содержательной стороны дела, поскольку это необходимо для пояснения нашей позиции по процедурным вопросам.

Как отмечают специалисты, трудности в деле имплементации Конвенции часто связаны с отсутствием политической воли, что, в свою очередь, ведет к недоработкам в организационно-правовом механизме имплементации конвенционных норм. Об отсутствии политической воли к исполнению постановлений ЕСПЧ в отдельных государствах-участниках говорится и в Резолюции ПАСЕ № 2075 (2015) от 30 сентября 2015 г.

То, что в упомянутых документах обозначено как «отсутствие политической воли», представляет собой сложное и неоднозначное явление, которое нуждается в осмыслении. Не отрицая наличия проблемы, хочу вместе с тем заметить, что сведение ее лишь к отсутствию заинтересованности, а тем более к наличию какой-то «злой воли» национальных властей в деле имплементации Конвенции означало бы односторонний взгляд на ситуацию, который вряд ли можно считать конструктивным. Необходимо рассмотреть проблему также и с иных точек зрения.

По мере того, как деятельность ЕСПЧ все больше ориентируется на выявление структурных дефектов национальных правовых систем, требующих внесения изменений в законодательство, актуализируется вопрос о легитимности такой, правотворческой по своей сути, деятельности. Я уже не раз говорил о том, что правотворческая функция ЕСПЧ как наднационального судебного органа, не вписанного в присущую демократическим государствам систему сдержек и противовесов в рамках разделения властей, страдает недостатком демократической легитимности. Эта проблема усугубляется все более выраженным судебским активизмом ЕСПЧ, реализуемым при помощи целого ряда доктринальных и юридико-технических механизмов.

2. Концепция европейского консенсуса

Я не ставлю под сомнение объективную обусловленность правотворческой функции ЕСПЧ процессами европейской правовой интеграции, а также необходимость судебного активизма ЕСПЧ, без которого невозможно обеспечение эффективности защиты прав и свобод (что как известно, является, безусловным приоритетом для Страсбургского Суда). Но хотел бы лишь в очередной раз обратить внимание на опасности, связанные с вторжением ЕСПЧ в сферу действия национально-государственного суверенитета, в основе которого лежит принцип народного суверенитета (поскольку речь идет о демократических государствах).

В последнее время со стороны целого ряда представителей юридической науки и практики (а иногда даже и со стороны отдельных государств) все чаще звучит пусть и весьма сдержанная, но тем не менее довольно четко обозначенная критика, касающаяся именно этих аспектов деятельности ЕСПЧ. Показательны в этом плане дискуссии, которые состоялись на конференциях в Интерлакене (2010 г.), Измире (2011 г.) и Брайтоне (2012 г.). Итогом дискуссий стало то обстоятельство, что конференция высокого уровня государств-участников Совета Европы в Брайтоне предложила новую формулировку принципов и целей Конвенции в ее Преамбуле, включив в нее упоминание о принципе субсидиарности и доктрине свободы усмотрения государств-участников. Позднее Комитет Министров Совета Европы внес на рассмотрение государств соответствующие поправки в виде Протокола № 15 к Конвенции, который открыт для подписания. Предложение о включении в Преамбулу Европейской конвенции упоминания о свободе усмотрения государств-участников в связке с принципом субсидиарности призвано способствовать более взвешенному и осторожному подходу со стороны ЕСПЧ к установлению пределов такой свободы.

В этой связи особого внимания заслуживает взятая судом на вооружение методология выявления европейского консенсуса, которая применяется Судом для определения свободы усмотрения государств в деле обеспечения конвенционных прав. Как подчеркивает ЕСПЧ в целом ряде своих постановлений, свобода усмотрения, которой пользуются государства при обеспечении конвенционных прав, зависит от достигнутого единообразия регулирования соответствующих отношений во внутреннем праве государств-участников. И если государство не следует общему стандарту, сформировавшемуся на базе европейского консенсуса, то обоснование им своей позиции должно отличаться особой убедительностью. На этой ключевой по своей значимости проблеме — на проблеме европейского правового консенсуса — я и хотел бы остановиться подробнее.

Прежде всего необходимо подчеркнуть: я вовсе не считаю, что конструкция европейского консенсуса является, как пишут некоторые критически настроенные авторы, опасным рычагом судебного активизма. На мой взгляд, ориентация на европейский консенсус — это наиболее эффективный, из имеющихся в распоряжении ЕСПЧ, способ демократической легитимации его решений. Он позволяет Страсбургскому Суду опереться на такие объективные основания, как сложившаяся законодательная и правоприменительная практика демократических государств.

Особое значение в этом контексте имеет практика конституционных судов, поскольку конституционное правосудие в большинстве случаев отражает внутригосударственный консенсус, а точнее — общественный компромисс (своего рода общественный договор), лежащий в основе национальной конституции. Путем правовой трактовки этого «общественного договора» конституционные суды, как правило, учитывают в своей работе динамику социальных процессов, общественные чаяния и запросы и т.д., понимая, что решения, оторванные от социальной реальности, зачастую обречены на неисполнимость. Опора ЕСПЧ на консенсус, достигнутый среди европейских органов конституционного правосудия, дает возможность ему как наднациональному органу, оторванному от национальных социокультурных корней, глубже понять широкий социальный контекст действия тех или иных прав и свобод человека и гражданина.

Поэтому я бы сказал, что «европейский консенсус» — это способ определения меры усмотрения не только государств-участников, но и самого ЕСПЧ. Это такая методология выработки судебного решения, которая при ее надлежащем использовании вводит судебский активизм в предсказуемое и конструктивное русло.

Однако применение данной методологии требует учета присущих ей ограничений. О каких ограничениях идет речь?

Я не буду касаться дефектов применения данной методологии, связанных с тем, что в целом ряде случаев подобный «консенсус» не столько отражает позицию государств-участников в лице их законодательных и судебных органов, сколько формируется самим ЕСПЧ с опорой на доклады неправительственных правозащитных организаций. Тут есть более принципиальные вопросы, требующие обсуждения.

Но всегда ли даже при наличии явно выраженного консенсуса можно быть уверенным в правильности, точнее – в правомерности, решения, понуждающего тех, кто остался в меньшинстве, следовать за позицией большинства государств?

Здесь уместно напомнить рассмотрение Конституционным Судом РФ вопроса об отмене смертной казни, когда мы отступили в своих решениях от внутригосударственного консенсуса, подтверждавшегося целой серией исследований общественного мнения и экспертных опросов. В 1999 г. Конституционный Суд вынес постановление, в котором признал неконституционным вынесение смертных приговоров в отсутствие судов присяжных во всех регионах России, а в 2009 г. Суд принял решение, согласно которому никакие суды в России более не могут выносить смертные приговоры. В обоих случаях мы пошли на этот шаг не только из-за обязательств перед Советом Европы, но и потому, что руководствовались соображениями более высокого порядка, чем просто позиция большинства.

Возвращаясь к проблеме европейского консенсуса, надо отметить и то обстоятельство, что сложившийся в тех или иных условиях текущий консенсус может быть обусловлен разного рода ситуативными, конъюнктурными и т.п. причинами. Кроме того (что особенно важно), решение, основанное на позиции большинства европейских стран по какому-то вопросу, может игнорировать (или, по меньшей мере, недооценивать) некоторые важные моменты, отражающие такие социокультурные особенности той или иной страны, учет которых необходим для более полной и эффективной защиты прав человека. В наибольшей степени это касается вопросов, связанных с глубинными ценностями и нормами, образующими в своей совокупности тот морально-культурный код нации, который, хотя и не всегда понятным нам образом, несомненно влияет на конституционную идентичность государства.

Следует признать, что в практике работы ЕСПЧ формируются некоторые подходы к решению обозначенной проблемы. Так, в ряде дел Судом анализировался особый исторический и социальный контекст действия Конвенции в том или ином государстве как возможное основание для отклонения от европейского консенсуса при определении конкретных форм и путей реализации данного права. Правда, как показывает практика, ЕСПЧ пока не склонен признавать специфику социоисторического (социокультурного) контекста достаточным основанием для признания допустимым отклонения от европейского консенсуса. В качестве другого основания для отклонения от общеевропейского консенсуса Судом рассматривалась ссылка на внутригосударственный консенсус, которым блокируется консенсус, существующий на европейском уровне. Но и это основание не получило сколько-нибудь серьезного признания в практике ЕСПЧ: лишь в одном деле («А., В. и С. Против Ирландии» по запрету абортов) ЕСПЧ признал данный подход. Полагаю, что дальнейшее развитие этих подходов могло бы в немалой степени способствовать совершенствованию доктрины усмотрения государств-участников в русле Брайтонской декларации.

3. Социокультурный контекст реализации Конвенции

Значение более полного учета Европейским Судом такого фактора, как особый социоисторический (социокультурный) контекст реализации Конвенции, можно продемонстрировать на примере известного дела «Константин Маркин против России», послужившего для России импульсом к уточнению роли Конституционного Суда в механизме имплементации Конвенции. Я уже не раз обращался к этому делу в своих выступлениях, но тем не менее хотел бы высказать здесь некоторые суждения, необходимые для последующего пояснения решений Конституционного Суда, касающихся его места и роли в системе мер по реализации Конвенции.

Напомню, что суть правового спора в «деле Маркина» состояла в вопросе о наличии или отсутствии дискриминации по гендерному признаку в ситуации, когда мужчины военнослужащие лишены трехгодичного отпуска по уходу за ребенком, предоставляемого женщинам-военнослужащим.

В этом деле недооценка социокультурной специфики России проявилась, как представляется, по двум направлениям.

Во-первых, – при определении Страсбургским Судом возможностей и способов преодоления того, что он в постановлении Большой палаты назвал «традициями, гендерными предубеждениями и распространенным среди жителей соответствующей страны мнением». Действительно, такие гендерные предубеждения (можно даже сказать – предрассудки) в России еще далеко не изжиты. Но в том-то и дело, что они действуют не в правовой системе страны, а в реальности семейных отношений, которые все еще в немалой степени базируются на патриархальных традициях распределения ролей между мужчинами и женщинами. Именно поэтому российский законодатель и стремится, там, где возможно, предоставить женщинам законодательные преференции, являющиеся по своей правовой сути не привилегиями, а правовыми компенсациями тех дополнительных усилий по воспитанию детей, которые ложатся на плечи женщин в российских семьях.

В наших реалиях такие законодательные преференции женщинам – это не дискриминация мужчин, а способ преодоления существующей в обществе дискриминации женщин, направленный на создание условий, способствующих подтягиванию женщин к тому уровню реализации прав, который доступен для мужчин (т.е. направленный на обеспечение большей меры свободы для женщин в самых разных сферах общественной жизни). Принципиальным моментом здесь является то обстоятельство, что позиция России по данному вопросу не расходится с общеевропейскими ценностями гендерного равенства (в том числе и равенства в распределении ответственности за воспитание детей между мужчинами и женщинами). Расхождения возникают лишь при выборе средств обеспечения такого равенства с учетом конкретно-исторических особенностей времени и места реализации данной ценности.

И второй момент, который важно иметь в виду. Когда Конституционный Суд принимал свое отказное определение по делу Маркина, он исходил из понимания того обстоятельства, что если российский законодатель пойдет на уравнивание правовых статусов военнослужащих (мужчин и женщин) в вопросе отпуска по уходу за ребенком, то это будет «негативное равенство», т.е. равенство в отсутствии соответствующего права (т.е. такое «равенство», которое лишает дополнительной защиты соответствующую группу женщин, а также, что особенно важно, их детей). При этом ЕСПЧ, напротив, исходил в своем решении из сложившего европейского консенсуса в вопросе о возможности предоставления права по уходу за малолетними детьми всем военнослужащим. Ведь в постановлении Большой палаты ЕСПЧ говорится, что «в значительном числе государств — членов Совета Европы одинаковые права на получение такого отпуска имеют военнослужащие обоих полов», и подчеркивается, что «действие Конвенции не ограничено входами в армейские казармы». Последний тезис уже через полгода после «дела Маркина» получил развитие в решении ЕСПЧ по делу «Баятян против Армении». Суд признал, что лишение свободы за отказ от прохождения военной службы по личным убеждениям не соответствует конвенционным гарантиям права на свободу мысли, совести и религии. При этом Суд прямо сослался на европейский консенсус, подчеркнув, что в рамках европейского пространства «наметилась очевидная тенденция к признанию права на отказ от военной службы на основании личных убеждений».

Давайте откровенно порассуждаем: смогут ли российские власти проявить ожидаемую от них политическую волю для имплементации подобного рода решений ЕСПЧ? Думаю, что такой вектор развития соответствующего законодательства в обозримой перспективе вряд ли будет принят. Хотя отдельные шаги в этом направлении вполне возможны. Так, после «дела Маркина» Правительство РФ внесло в Государственную Думу законопроект, предоставляющий мужчинам-военнослужащим, проходящим военную службу по контракту и воспитывающими ребенка без матери, трехгодичный отпуск по уходу за ребенком. В целом же движение в эту сторону будет очень сдержанным и осторожным.

И здесь важно понять глубинные, социокультурные причины (а они есть!) такой вполне предсказуемой позиции национальных властей, а не ограничиваться поверхностной критикой. Потому что в подтексте позиции российских властных структур в такого рода вопросах лежат достаточно глубокие и веские, в значительной мере объективные, основания. Я не берусь давать анализ этих оснований, вторгаясь в область профессиональной компетенции историков, политологов, социологов, социальных психологов, культурологов, антропологов и т.д. Но считаю нужным отметить то, что представляется мне особенно важным.

Россия – страна, обладающая огромной территорией, которая охватывает большие пространства двух континентов – Европы и Азии. На протяжении всей своей истории Россия почти непрерывно вела войны, защищая свои рубежи и отстаивая свои геополитические интересы. Названные факторы, несомненно, оказывали и продолжают оказывать влияние на отношение российского общества к вопросам боеспособности вооруженных сил страны. И очевидно, что повышение неопределенности в этих вопросах будет восприниматься весьма болезненно не только властными элитами, но и широкими слоями населения. Государства Западной Европы вполне могут позволить себе далеко продвинуться в русле тезиса о том, что «действие Конвенции не ограничено входами в армейские казармы», и достичь в этих вопросах

устойчивого европейского консенсуса на уровне законодательства и судебной практики. Потому что безопасность этих государств обеспечивается блоком НАТО и в значительной мере гарантируется военной и экономической мощью США. Для России же даже небольшая неопределенность в вопросах, влияющих на боеспособность вооруженных сил страны, может иметь существенное значение.

4. Коллизии толкований ЕСПЧ и Конституционного Суда

После принятия Европейским Судом постановления в свою пользу К.Маркин обратился в российский суд с просьбой о пересмотре ранее вынесенных решений по новым обстоятельствам. Суд общей юрисдикции, оказавшийся в сложной ситуации конфликта толкований между Конституционным Судом и ЕСПЧ, направил соответствующий запрос в Конституционный Суд.

В принятом по данному запросу постановлении от 6 декабря 2013 г. Конституционный Суд указал, что если суд общей юрисдикции придет к выводу о невозможности исполнения постановления ЕСПЧ без признания не соответствующими Конституции тех норм, конституционность которых ранее была подтверждена Конституционным Судом, то суд общей юрисдикции правомочен приостановить производство и обратиться с запросом в Конституционный Суд.

Такое решение позволило найти соответствующий Конституции процедурный механизм имплементации решений ЕСПЧ в российскую судебную практику в ситуации конфликта толкований между ЕСПЧ и Конституционным Судом. Принятое КС решение никак нельзя назвать неожиданным. На протяжении всего своего существования КС отстаивал принцип, согласно которому участие Российской Федерации в международном договоре не означает отказа от государственного суверенитета, юридическим выражением которого является верховенство Конституции. В данном случае, развивая высказанные ранее правовые позиции, Конституционный Суд исходил из того, что вынесение нижестоящим судом решения в связи с указанием ЕСПЧ на несоответствие внутренних норм положениям Конвенции без предварительного обращения в Конституционный Суд, по существу означало бы оценку конституционности национального законодательства ненадлежащим (т.е. не предусмотренным Конституцией) органом.

О сложности и остроте затронутой проблемы говорит уже тот факт, что решение ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» послужило одним из поводов для недавнего обращения в Конституционный Суд со стороны 93-х депутатов Государственной Думы РФ. В их запросе оспаривалась конституционность норм российского законодательства, предписывающих органам власти страны необходимость исполнения постановлений ЕСПЧ даже в случае, если они противоречат Конституции РФ.

Хотел бы обратить внимание на то, что запрос поступил от нижней палаты парламента, т.е. от органа, в компетенцию которого как раз и входит имплементация положений Конвенции в российское законодательство (как в части принятия законов, соответствующих положениям Конвенции, так и в части исполнения пилотных постановлений ЕСПЧ). То обстоятельство, что с запросом обратилось «всего лишь» 93 депутата, обусловлено тем, что эта численность является достаточной для обращения (по неофициальным данным реальная поддержка данного обращения была значительно выше). Важно и то, что в число обратившихся вошли представители всех фракций Государственной Думы.

В этой ситуации Конституционный Суд своим постановлением от 14 июля 2015 г. принял решение признать взаимосвязанные положения оспариваемых законов не противоречащими Конституции РФ.

Конституционный Суд исходил из того, что Конвенция и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не отменяют приоритет Конституции для национальных конституционных судов и правовой системы в целом в тех случаях, когда Конституция способна более полно обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина по сравнению с соответствующими нормами международного договора. Без учета этого обстоятельства существует угроза «растворения» конституционного контроля страны в наднациональном контроле за соответствием российского законодательства (и Конституции!) праву Совета Европы.

По мнению КС, оспариваемые депутатами законоположения не исключают того, что государственные органы, на которые возложена обязанность по обеспечению выполнения страной международных договоров, придя к выводу о невозможности исполнить постановление ЕСПЧ вследствие того, что оно основано на истолковании Конвенции, расходящемся с Конституцией, могут обратиться в КС для решения вопроса о возможности исполнения данного постановления, а Президент и Правительство правомочны обратиться в КС с запросом о толковании соответствующих положений Конституции. Это решение КС (также как и предыдущее решение по запросу от 6 декабря 2013 г.) не содержит в себе никакой сенсации, поскольку оно лишь воспроизводит и развивает многократно высказанную Судом правовую позицию о верховенстве нашей Конституции при исполнении решений ЕСПЧ. Постановление

лишь предусматривает необходимые институциональные гарантии такого верховенства. Так, указывается, что оно обеспечивается исключительно Конституционным Судом в рамках одной из двух процедур: 1) о проверке конституционности законодательных норм, в которых ЕСПЧ обнаружил порок (соответствующий запрос обязан направить суд, пересматривающий дело на основании решения европейской юстиции); 2) о толковании Конституции по запросу Президента или Правительства (если органы власти сочтут конкретное постановление ЕСПЧ в отношении России неисполнимым без нарушения Основного Закона). При этом речь идет не о действительности или недействительности для России международного договора в целом, а лишь о невозможности применения его нормы в истолковании, приданном ей уполномоченным межгосударственным органом в рамках рассмотрения конкретного дела, в той мере, в какой это толкование конкретизировало данную норму таким образом, что она вступила в противоречие с положениями Конституции.

Данное постановление Конституционного Суда вызвало критику как со стороны тех, кто полагает, что подписание Россией Европейской конвенции означает полное и безоговорочное подчинение российской правовой системы интеграционному праву Совета Европы в вопросах защиты прав человека, так и со стороны тех, кто готов выйти из Совета Европы, полагая, что слишком вольная трактовка Европейским Судом положений Конвенции чревата попранием суверенитета страны. И те, и другие считают решение Конституционного Суда половинчатым.

Мы, конституционные судьи, уже привыкли к упрекам подобного рода. На мой взгляд, то, что наши критики называют половинчатостью и непоследовательностью, имеет под собой объективные основания, обусловленные природой конституционного правосудия. Ведь в отличие от судов общей юрисдикции, рассматривающих дела, в которых обычно есть «правые и виноватые», КС решает споры о праве, где у каждой из спорящих сторон зачастую есть свои правовые резоны. Даже в тех ситуациях, когда к нам обращается человек с правомерной жалобой на неконституционность закона, т.е. когда речь идет о споре между гражданином и государством в лице его законодательного органа, мы, как правило, имеем дело с противопоставлением разных, но равновеликих ценностей, лежащих в основе Конституции как формализованного общественного договора. Наша задача – не подавить одну конституционную ценность другой, а согласовать их, найти их надлежащий баланс, т.е. правовой компромисс. Эта непростая задача существенно усложняется тем, что Конституция России принималась в условиях глубочайших социальных, экономических и политических трансформаций страны. И в условиях связанного с этими трансформациями очень острого и жесткого «раскола» российского общества. К сожалению, последующее развитие событий пока не привело к преодолению этого глубокого, по сути своей, социокультурного раскола.

С учетом сказанного, хочу подчеркнуть, что за нашим решением по запросу депутатов Государственной Думы (как и за решением по запросу Ленинградского военного суда) стоит вовсе не оппозиция Европейскому Суду, а, напротив, стремление подстраховаться от ситуаций, чреватых серьезным осложнением отношений России с ЕСПЧ и в целом с Советом Европы. Речь идет о ситуациях, когда решения ЕСПЧ, вторгающиеся в сферу национального суверенитета России, чреватые более существенными нарушениями конституционных прав российских граждан, нежели те, против которых возражает Страсбургский Суд. По сути дела, КС, у которого есть большой опыт конструктивного взаимодействия и взаимоуважительного диалога с ЕСПЧ, взял на себя нагрузку по «разруливанию» подобного рода конфликтных ситуаций. При этом в своем постановлении по запросу депутатов Государственной Думы Конституционный Суд в очередной раз подчеркнул признание фундаментального значения европейской системы защиты прав и свобод человека и гражданина, частью которой являются постановления ЕСПЧ, и готовность к поиску правомерного компромисса ради поддержания этой системы. А то обстоятельство, что степень такой готовности он оставляет за собой, поскольку границы компромисса в данном вопросе очерчивает именно Конституция РФ, вполне вписывается в уже существующую практику взаимодействия между ЕСПЧ и целым рядом государств-участников Конвенции. В основе такой практики лежит понимание того обстоятельства, что взаимодействие европейского и российского национального правопорядков невозможно в условиях субординации, и что только диалог между соответствующими правовыми системами является залогом общеевропейского правового развития.

В заключение хочу подчеркнуть, что считаю Конвенцию и ее развитие в последующих Протоколах огромным достижением в защите прав человека в Европе и огромной ценностью. Я убежден, что развитие отношений России с институтами Совета Европы в сфере имплементации Конвенции идет – несмотря на перечисленные мной проблемы – в целом успешно, эффективно и обнадеживающе.

Но одновременно я призываю своих зарубежных и российских коллег делать все возможное, чтобы сохранять между Россией и Европой необходимый уровень взаимного доверия и, тем самым, сводить к минимуму обозначенные мною политические и правовые риски.

Вступительная речь

Филипп Буайя

**Генеральный Директор Генерального директората
Совета Европы по правам человека и верховенству права**

Санкт-Петербург, 22 октября 2015

Уважаемый господин Председатель Конституционного Суда,

Уважаемая госпожа заместитель Председателя Верховного Суда,

Уважаемый господин Министр,

Уважаемые высокие гости,

Дамы и господа, дорогие коллеги,

Для меня особая честь и настоящее удовольствие приветствовать вас здесь, в Санкт-Петербурге, от имени Совета Европы, который совместно с Конституционным Судом Российской Федерации организовал эту конференцию. Прежде всего, я хотел бы поблагодарить Конституционный Суд за превосходное сотрудничество в организации мероприятия.

Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, который я возглавляю, уже многие месяцы работает над этим проектом на фоне неоднозначных событий политического и правового характера.

Именно поэтому мне особенно приятно сегодня открыть эту важную конференцию вместе с нашими российскими партнерами. Я воспользуюсь возможностью и поблагодарю всех их, а также наших международных партнеров, благодаря которым это мероприятие стало возможным.

Уважаемые высокие гости, дамы и господа,

Сегодня и завтра мы будем с вами обсуждать меры, направленные на улучшение имплементации Европейской Конвенции по правам человека на национальном уровне.

Позвольте мне сразу же подчеркнуть двойное измерение нашей конференции.

Прежде всего, она является первым конкретным шагом в ответ на политические решения, принятые министрами 47 государств – членом Совета Европы в марте и мае этого года. Наше мероприятие, здесь в Санкт-Петербурге, стало непосредственным продолжением двух упомянутых встреч, проведенных в Брюсселе. Я еще раз напомню, что Брюссельская декларация особо настаивает на «важности полного, эффективного и быстрого исполнения решений Европейского Суда по правам человека и активных политических действий государств-членов Совета Европы по этому вопросу».

Министры призвали, среди прочего, «подытожить опыт имплементации Конвенции и представить лучшую национальную практику по выполнению Рекомендации Комитета Министров Rec(2008)2 об эффективных внутригосударственных методах быстрого исполнения постановлений Европейского Суда и, если необходимо, переработать данную Рекомендацию...».

Таким образом, сегодняшняя конференция призвана представить первые материалы для аналитической работы, которую нам поручили провести наши министры. Мне особенно приятно, что российские органы

государственной власти – Конституционный суд, Верховный суд, Министерство юстиции, Министерство иностранных дел, – некоторые из которых здесь представлены на самом высоком уровне, не только внимательно следят за реформированием системы Конвенции, но и активно способствуют этому процессу.

Второй важнейший аспект Конференции в том, что она вписывается в рамки нашего усиленного сотрудничества с руководством Российской Федерации в самых различных областях. Мы расширили наше сотрудничество со всеми российскими инстанциями, представленными в этом зале. Действительно, вопрос имплементации Конвенции касается нас всех. Конституционный Суд Российской Федерации недавно справедливо подчеркнул, что Европейская Конвенция и российская Конституция содержат по сути одни и те же ценности и гарантии. Соответственно, предпринимаемые нами усилия по реализации Конвенции служат в полной мере целям российской Конституции.

Эта позиция применима ко всем государствам-членам Совета Европы. Действительно, согласно призыву Комитета Министров, прозвучавшему несколько месяцев назад, нам необходимо усиливать сотрудничество, а также двусторонний и многосторонний диалог со всеми государствами для того, чтобы найти наиболее эффективные средства имплементации Конвенции на национальном уровне. Ключевым элементом этой деятельности – анализ и распространение наиболее успешного национального опыта. И это одна из главных задач нашей работы в течение предстоящих двух дней.

Уважаемые высокие гости, дамы и господа,

Как вы уже увидели в программе конференции, мы пригласили выдающихся национальных экспертов, представителей различных правовых систем государств-членов Совета Европы. Не претендуя на исчерпывающий анализ, задача конференции предоставить широкую сравнительную перспективу и богатый набор примеров из национальной практики. Каждый докладчик представит обзор проблем, с которыми столкнулась его страна, и решений, которые были найдены.

Конференция также подготовит почву для дальнейшей работы Совета Европы, которая начинается через несколько месяцев с целью улучшения национальных механизмов имплементации Конвенции в 47 государствах-членах. Задача, бесспорно, амбициозная, но необходимая.

Со времен Конференции, состоявшейся в Риме в ноябре 2000 года в честь 50-ой годовщины Европейской Конвенции по правам человека, наше внимание было в основном сфокусировано на реформе Суда и на процессуальных вопросах функционирования органов Конвенции. Сегодня настало время сосредоточить наши усилия на более насущной задаче эффективной имплементации Конвенции на национальном уровне. Решение этой задачи несомненно зависит от политической воли. Но давайте не забывать, что оно также зависит, и порою в столь же значительной степени, от наличия эффективных процедур и алгоритмов, которые определяют каждодневные решения и действия органов власти.

Уважаемые высокие гости, дамы и господа,

Я убежден, что Конференция поможет нам выявить наилучшую практику и наилучший опыт, накопленные нашими государствами, с тем, чтобы все могли ими воспользоваться. Я с нетерпением жду ваших докладов и дискуссий по всем поставленным ключевым вопросам, от решения которых зависит эффективность системы Конвенции в долгосрочной перспективе.

Я желаю всем конструктивного и плодотворного обмена мнениями и приятного пребывания в великолепном Санкт-Петербурге.

Вступительная речь

Ханлар Гаджиев

**Судья Европейского Суда по Правам
Человека, доктор юридических наук**

Уважаемый Председатель Конституционного Суда РФ,

Уважаемые судьи Конституционного Суда,

Уважаемые дамы и господа,

Мне доставляет удовольствие быть здесь сегодня с вами и передать вам слова приветствия от имени Европейского Суда по правам человека и лично от Гвидо Раймонди - избранного Председателя Европейского Суда, который, к сожалению, не смог приехать в связи с заседанием Большой Палаты Суда. Тем не менее, он просил меня передать самые теплые приветствия организаторам и участникам конференции и поблагодарить за приглашение в стены этого исторического здания, где ему уже довелось выступать в мае 2012 года на встрече, посвященной сравнительному опыту Италии и России в реализации Конвенции. Позволю себе, уважаемый Валерий Дмитриевич, напомнить сказанные тогда Вами слова: "будущее европейской системы прав и свобод - общая задача всех игроков европейского правового поля, предполагающая постоянный диалог как в судебной, так и во внесудебной областях. Особая роль в этом диалоге, безусловно, принадлежит национальным судебным органам, в том числе - высшим судам". Диалог между судьями был и остается приоритетом для Европейского Суда и для его руководства - и уходящий председатель Дин Шпильман, и избранный Председатель Гвидо Раймонди многое сделали для укрепления и продолжения этого диалога. Позвольте выразить уверенность, что сегодняшняя встреча станет еще одной ступенью на этом пути.

Что же на сегодняшний день определяет взаимоотношения между Европейским Судом и российской судебной системой? Упомяну только несколько важных, на мой взгляд, штрихов. На протяжении многих лет Россия была лидером по количеству жалоб в Суде, однако благодаря вступлению в силу Протокола №14 и координированной работе с неприемлемыми делами, общее количество жалоб против России, ожидающих своего рассмотрения в Суде, снизилось с более чем 40,000 в конце 2011 года (почти треть от общего количества дел в Суде) до 9,500 на сегодняшний день (меньше 15%). Второй год подряд с 2014 года, растет количество дел, урегулированных при согласии Правительства РФ, - это означает не только снижение нагрузки на Европейский Суд, но и, прежде всего, скорое достижение индивидуальной справедливости для тех заявителей, чьи жалобы относятся к категориям "очевидно обоснованных". В мае 2015 года Суд признал кассацию в гражданском процессе частью средств правовой защиты, подлежащих исчерпанию в порядке статьи 35 Конвенции (Решение *Абрамян и другие*). Он подчеркнул, что это позволит высшим судебным органам России рассматривать жалобы заявителей до того как они обратятся в Страсбург и "усилит диалог между российской судебной системой и механизмами Конвенции, в полном соответствии с принципом субсидиарности". Конституционный Суд уделяет немало внимания вопросам взаимодействия с ЕСПЧ: Валерий Дмитриевич неоднократно и справедливо обозначал Конституционный Суд "проводником Конвенции и решений ЕСПЧ в российской правовой системе". Необходимо отдельно отметить активную работу по донесению постановлений Суда до профессионального, прежде всего судейского сообщества, которую ведет Верховный Суд Российской Федерации, прежде всего через постановления Пленума, но и через публикацию тематических обобщений и регулярных обзоров. Я уверен, что эта работа будет продолжена, в том числе в рамках реализации намеченного Брюссельской

конференцией высокого уровня (март 2015 года) плана о создании экспертной сети обмена информацией между Европейским Судом и высшими национальными судебными инстанциями.

Однако важно за перечислением успехов не забыть имеющиеся проблемы, прежде всего связанные с решением тех вопросов, по которым требуется системный, координированный подход для принятия мер общего характера. Проблемы, о которых идет речь, хорошо известны российским судьям по их собственной практике и затрагивают большое количество граждан. Это и вопросы ненадлежащего исполнения судебных решений по делам, не касающихся неимущественных обязательств в натуре (на которые не распространяются гарантии Федерального Закона № 68 ФЗ от мая 2010 года), и условия содержания в местах лишения свободы, и проблемы расследования жестокого обращения с задержанными, и гарантии прав личности в уголовном процессе, и обеспечение основных прав иностранных граждан ... Не останавливаясь в отдельности на каждой из этих проблем, отмечу только, что пройдя все инстанции вплоть до Европейского Суда, эти жалобы зачастую возвращаются в национальную правовую систему и вновь требуют ее реакции - теперь уже для исполнения международных обязательств России. Стоит ли говорить, что такой путь для однотипных, хорошо известных проблем, излишне затратен и не в интересах ни самих заявителей, ни государства, ни тем более международных органов.

Господин Председатель, в круговороте природы нет ни побед, ни поражений, есть лишь движение - и соответственно, ступени, по которым надо пройти. Так и в имплементации Конвенции есть ступени, которые человек проходит в поисках более надежной защиты прав и свобод. Это движение предполагает диалог судов и судей, национальных и международных, в различных стадиях разрешения правового спора. Этот же цикл позволяет гарантировать права и свободы, обеспечивать верховенство права, находить ответы на вопросы, которые ставит время. Такая эволюция происходит благодаря величайшему дару, которым наделены люди - и, конечно же, судьи, - возможности принимать решения. Позвольте мне выразить надежду, что наша сегодняшняя встреча приведет к новому шагу на этом пути, и будет способствовать выработке более действенных механизмов для защиты прав граждан всей Европы.

Роль Верховного Суда Российской Федерации в реализации конвенции о защите прав человека и основных свобод

Петрова Татьяна Анатольевна

Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации – председатель Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

Уважаемые участники конференции!

Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда Российской Федерации определяются федеральными конституционными законами от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» и от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Единство судебной системы обеспечивается путем применения всеми судами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, являющихся в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы России.

Приведенные законоположения являются правовой основой для реализации судами, в том числе Верховным Судом Российской Федерации, Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней (далее – Конвенция, Конвенция и Протоколы к ней).

Безусловно значительность влияния Конвенции на правовую систему страны в целом определяется прежде всего решениями Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд), юрисдикция которого распространяется на вопросы толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией своих конвенционных обязательств.

Из официального признания Россией юрисдикции Европейского Суда по указанным вопросам следует, что российские суды, и прежде всего Верховный Суд Российской Федерации как высший судебный орган, должны учитывать в своей деятельности правовые позиции, изложенные в решениях Европейского Суда.

Учет правовых позиций Европейского Суда как способ их фиксации, отражения в практике Верховного Суда Российской Федерации различается в зависимости от осуществляемых Верховным Судом Российской Федерации полномочий и характера принимаемых мер, которые могут быть как общими, так и индивидуальными.

Реализуя свое конституционное полномочие по разъяснению судам вопросов судебной практики, Верховный Суд Российской Федерации еще в 2003 году в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и

норм международного права и международных договоров в Российской Федерации» указал, что применение судами Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда во избежание любого нарушения Конвенции.

Развивая данный подход, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней» на основе складывающейся судебной практики сформулировал дополнительное разъяснение, согласно которому правовые позиции Европейского Суда учитываются и при применении законодательства Российской Федерации.

В этом постановлении Пленум Верховный Суд Российской Федерации также указал, что с целью эффективной защиты прав и свобод человека судами учитываются и правовые позиции Европейского Суда, изложенные в ставших окончательными постановлениях, которые приняты в отношении других государств-участников Конвенции, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов Европейского Суда.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации ориентирует суды принимать во внимание не только постановления, вынесенные в отношении России, но и постановления, вынесенные в отношении других стран.

При этом Верховный Суд Российской Федерации обратил внимание судов на то, что законодательство Российской Федерации может предусматривать более высокий уровень защиты прав и свобод человека по сравнению со стандартами, гарантируемыми Конвенцией и Протоколами к ней, в толковании Европейского Суда. В таких случаях судам необходимо руководствоваться статьей 53 Конвенции и применять положения, содержащиеся в законодательстве Российской Федерации.

Во исполнение данных разъяснений и в целях ознакомления судей с текстами постановлений Европейского Суда в Верховном Суде Российской Федерации создана информационная база данных «Международное право», где в систематизированном виде размещаются имеющие значение тексты международных документов, включая постановления Европейского Суда и решения иных межгосударственных органов по защите прав и свобод человека.

Верховным Судом Российской Федерации не оставлены без внимания и вопросы, связанные с реализацией принятых Европейским Судом обеспечительных мер.

Так, в практике возник вопрос о том, возможно ли приостановить исполнение наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в случае принятия Европейским Судом временных обеспечительных мер.

Следует отметить, что значимость Правила 39 для системы Конвенции неустанно подчеркивается самим Европейским Судом и Комитетом министров Совета Европы. Несоблюдение предписания Европейского Суда воспринимается конвенционными органами как подрыв устоев системы и составляет самостоятельное нарушение Конвенции, а именно гарантированного ее статьей 34 права подачи индивидуальной жалобы.

С учетом этого нижестоящим судам в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, № 1 (2014), утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 декабря 2014 г., было дано разъяснение, суть которого сводится к тому, что исходя из части 2 статьи 11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и с учетом международно-правовых обязательств Российской Федерации в случае принятия Европейским Судом согласно Правилу 39 регламента обеспечительных мер, предписывающих Российской Федерации воздержаться от любых действий по высылке или выдаче либо иному принудительному перемещению заявителя в иное государство, судье следует приостановить исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного выдворения.

Для усиления обоснования данной правовой позиции Верховный Суд Российской Федерации привел в качестве дополнительного довода ссылку на решение Европейского Суда по конкретному делу («Савридин Джураев против России»).

В периодических обзорах судебной практики наряду с изложением правовых позиций, содержащихся в постановлениях Европейского Суда, принятых в отношении Российской Федерации, публикуется также и практика иных международных (межгосударственных) органов, в частности Комитетов ООН: по правам человека, против пыток, по ликвидации дискриминации в отношении женщин, по правам инвалидов.

Верховным Судом Российской Федерации учитываются обязательства государства, предусмотренные не только Конвенцией в ее толковании Европейским Судом, но и другие конвенции, принятые другими органами, действующими в рамках Совета Европы, например Конвенция о правах ребенка.

Так, еще в 2008 году в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, утвержденном постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2008 г., на основании положений названных выше конвенций и решений Европейского Суда, принятых в том числе и против других государств, было констатировано, что административное выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, влекущее вмешательство в право на уважение личной и семейной жизни, допускается только в тех случаях, когда оно необходимо в демократическом обществе и соразмерно публично-правовым целям.

В связи с изложенным полагаем, что принимаемый Верховным Судом Российской Федерации комплекс мер общего характера способствует тому, что правовые позиции Европейского Суда учитываются в практике внутренних судов. Доступность судебных актов Верховного Суда Российской Федерации, их размещение в информационно-правовых системах предполагают возможность для граждан и юридических лиц напрямую сослаться на Конвенцию и практику Европейского Суда.

Самостоятельного рассмотрения заслуживает и такая форма реагирования Верховного Суда Российской Федерации на допущенные нарушения основных прав и свобод человека, закрепленных в Конвенции, как пересмотр вступившего в законную силу судебного акта в целях восстановления нарушенных конвенционных прав заявителя в связи с принятием постановления Европейского Суда.

Необходимо отметить, что основой для формирования такого механизма имплементации Конвенции явилось постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1996 г. (принятое еще до ратификации Конвенции), в котором суд отмечал, что согласно части 3 статьи 46 Конституции Российской Федерации решения межгосударственных органов могут приводить к пересмотру конкретных дел высшими судами Российской Федерации, они открывают дорогу для полномочий последних по повторному рассмотрению дела в целях изменения ранее состоявшихся по нему решений. В последующих постановлениях Конституционный Суд Российской Федерации поставил перед российским законодателем задачу разработать и установить процедуру, на основании которой был бы возможен пересмотр дела в различных видах судопроизводства.

В настоящий момент гражданское, административное, арбитражное и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации устанавливает возможность пересмотра вступившего в законную силу судебного акта в связи с постановлениями Европейского Суда.

Так, положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предусматривают пересмотр приговора, определения или постановления суда по делу по обстоятельствам, в связи с которыми были установлены нарушения Конвенции, Президиумом Верховного Суда Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

Действенность данной нормы подтверждается статистическими данными.

Так, за период с 1 января 2002 г. по 1 октября 2015 г. в связи с установленными Европейским Судом нарушениями Конвенции и Протоколов к ней Президиумом Верховного Суда Российской Федерации рассмотрено 256 представлений Председателя Верховного Суда Российской Федерации в отношении 315 лиц.

По результатам возобновления производства по уголовным делам Президиумом Верховного Суда Российской Федерации отменено 81 судебное решение, вынесенное по существу дела, с передачей дела на новое рассмотрение.

Надо отметить, что эти цифры уже требуют актуализации, поскольку вчера на заседании Президиума Верховного Суда Российской Федерации по результатам возобновления производства отменены два судебных акта в связи с установлением Европейским Судом нарушений пунктов 1, 3 и 4 статьи 5 Конвенции (незаконное длительное содержание под стражей), таким образом реализованы постановления «Бирюченко и другие против России» от 11 декабря 2014 г. и «Калинин против России» от 19 февраля 2015 г.

По гражданским делам в суды за период с 1 января 2002 г. по 1 сентября 2015 г. поступило 70 заявлений о пересмотре судебных постановлений в связи с установлением Европейским Судом нарушений Конвенции и Протоколов к ней, из которых 35 заявлений были удовлетворены, а ранее состоявшиеся судебные постановления отменены.

Имеется и практика пересмотра решений Верховного Суда Российской Федерации, принятых им в качестве суда первой инстанции.

Полагаем, что об эффективности принимаемых Верховным Судом Российской Федерации мер, направленных на реализацию положений Конвенции, могут свидетельствовать и статистические данные за 2014 год, приведенные в докладе Европейского Суда, в котором отмечено, что в 2014 году продолжилась тенденция к сокращению количества жалоб, поданных в Европейский Суд в отношении Российской Федерации. Если в 2013 году было подано 12 330 жалоб, то в 2014 году – 8952 жалобы, то есть количество обращений снизилось на 27,4 %, а по сравнению с 2010 годом снижение составило уже 37,5 %.

На 20% уменьшилось количество постановлений, устанавливающих нарушение пункта 3 статьи 5 Конвенции (право заключенного под стражу на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда), на 77 % – количество постановлений, устанавливающих нарушение пункта 4 статьи 5 в аспекте права на оперативное рассмотрение жалобы, продление срока содержания под стражей, на 50% – количество постановлений о нарушении Российской Федерацией пункта 3 статьи 6 Конвенции (нарушение права на судебное разбирательство).

В 2014 году Европейским Судом было принято только 3 постановления, касающихся нарушения права на судопроизводство в разумный срок, это по сравнению с количеством принятых в 2009 году меньше в 10 раз.

Полагаем, что такие результаты с очевидностью свидетельствуют о качественных изменениях, которые произошли в правоприменении и процессуальном законодательстве, формирующихся под воздействием международных стандартов осуществления правосудия и защиты прав личности. Вместе с тем в силу принципа субсидиарности деятельности Европейского Суда задача по обеспечению функционирования системы защиты прав и свобод человека, предусмотренных Конвенцией и Протоколами к ней, возлагается прежде всего на органы государства, в том числе на суды, которые должны предотвращать нарушения прав человека, осуществляя свою основную функцию – правозащитную.

Механизмы эффективной реализации Европейской конвенции по правам человека в Нидерландах

Мартин Кайер

*Профессор в области прав человека,
Амстердамский свободный университет*

Дамы и господа!

Для меня большая честь выступать сегодня в таких прекрасных условиях перед Конституционным судом Российской Федерации. Хочу искренне поблагодарить принимающую сторону за гостеприимство.

Мне, как голландцу, особенно приятно находиться в Санкт-Петербурге – великолепном городе, который самим своим существованием символизирует историческую связь между нашими странами. Впрочем, я буду говорить не о том, как Пётр Великий в 1703 году, находясь под впечатлением своего путешествия в Амстердам, задумал заложить город в дельте Невы.

Сегодня мы обсуждаем другую часть нашего общего наследия – Европейский суд по правам человека. Наша встреча проводится очень своевременно. Как вы наверняка знаете, в марте 2015 года состоялась конференция на высшем уровне по вопросам реализации Конвенции. Она была организована Бельгией во время своего председательства в Совете Европы. Настоящая конференция предоставляет нам прекрасную возможность дать дальнейшее развитие темам, затронутым в Брюссельской декларации. Можно даже сказать, что данное мероприятие знаменует собой начало реализации этой Декларации. Совершенствование внутригосударственных механизмов эффективной реализации Конвенции также является важным аспектом работы, которую на протяжении последних двух лет выполняла возглавляемая мной группа экспертов Совета Европы по долгосрочным перспективам системы Конвенции (группа GDR-F). Хотя работа этой группы не является темой моего сегодняшнего выступления, я поделюсь с вами информацией о тех аспектах этой работы, которые меня поразили. Реализация Конвенции на внутригосударственном уровне неразрывно связана с хорошей координацией действий всех заинтересованных участников процесса. Это в большей мере связано с решением практических задач, но и такую практику можно усовершенствовать. Кроме того, упомянутые участники процесса исполнения судебных постановлений, должны иметь достаточные полномочия для разрешения сложных вопросов, которые могут возникнуть в ходе этого процесса. Иногда просто отсутствует ясная процедура исполнения постановлений Суда. Все указанные проблемы, а также все те вопросы и темы, которые будут затронуты сегодня и завтра в ходе нашей Конференции, будут обсуждаться в рамках работы над Рекомендацией (2008)2 «Об эффективных внутригосударственных механизмах быстрого исполнения постановлений Европейского суда по правам человека». Этой работой на протяжении 2016 и 2017 годов будет заниматься Руководящий комитет по правам человека (CDDH) и подчинённый ему Комитет экспертов по системе Европейского суда по правам человека (DH-SYSC).

Дамы и господа, далее я уделю внимание некоторым вопросам, рассмотренным в моём докладе по Нидерландам.

Позвольте начать с очевидного замечания: роль внутригосударственных судов в процессе реализации Европейской конвенции по правам человека тесно связана со статусом международных норм как таковых во внутренней правовой системе.

В этой связи необходимо отметить специфические черты голландской системы. С одной стороны, статья 120 Конституции Нидерландов запрещает судам проверять акты Парламента на предмет соответствия Конституции Нидерландов (в соответствии с доктриной верховенства Парламента). В то же время статьи 93 и 94 Конституции закрепляют прямое действие международных правовых норм.

Нормы международного права становятся частью внутреннего законодательства в тот момент, когда они приобретают обязательную силу для Королевства Нидерландов. В случае коллизии самоисполнимые нормы договоров обладают приоритетом по отношению к национальному законодательству, включая акты Парламента и даже Конституцию. Положения Конвенции как раз считаются «самоисполнимыми» нормами. Благодаря этому в ходе разбирательства в любом голландском суде стороны могут ссылаться на требования Конвенции. При этом у любого суда есть право не применять норму закона или признать, что она не имеет обязательной силы в случае её противоречия закону, который обладает высшей юридической силой, как, например, Конвенция.

В таких ситуациях голландский судья применяет так называемую «теорию инкорпорации», подразумевающую, что норма (положение Конвенции) толкуется так же, как она была истолкована Страсбургским судом. При этом не имеет значения, было ли это толкование дано в постановлении в отношении Нидерландов или в отношении другой страны (фактически оно обладает характером *erga omnes*).

Как следствие всего вышесказанного, любая дискуссия о правах человека в Нидерландах в конечном итоге будет, скорее всего, сосредоточена на международных договорах о правах человека. Из всех международных договоров самое большое практическое значение, безусловно, имеет Европейская конвенция по правам человека, хотя бы потому, что существует детально разработанная прецедентная практика Европейского суда по правам человека.

В силу изложенного выше, голландские судьи (судьи судов первой инстанции, апелляционных судов или Верховного суда) строго следуют прецедентному праву Суда. В этой связи необходимо отметить практику создания «информационных центров» при судах, которые помогают судьям оставаться в курсе всех важных изменений европейской прецедентной практики. Такие меры, доказавшие свою эффективность, могут быть легко реализованы.

Также я хотел бы уделить внимание общим механизмам, обеспечивающим своевременное и эффективное исполнение постановлений Суда в Нидерландах.

После того, как Суд вынес постановление, устанавливающее нарушение Конвенции, Представитель Правительства Нидерландов в ЕСПЧ официально информирует об этом постановлении и о его содержании все соответствующие государственные структуры в различных ведомствах, в частности, отделы профильных министерств по вопросам политики и законодательства, а также иные исполнительные органы, такие как Служба по вопросам иммиграции или Служба исполнения наказаний. Основная ответственность за исполнение постановления Суда лежит на профильном министерстве. Представитель Правительства осуществляет координирующие функции.

До настоящего времени осуществление индивидуальных мер не вызывало серьёзных затруднений в Нидерландах. В делах, касающихся иностранцев, такие меры обычно предполагают выдачу разрешения на проживание. Также необходимо отметить, что в отношении уголовных дел закон предусматривает процедуру, позволяющую требовать возобновления производства по делу. Если Суд присудил заявителю справедливую компенсацию, Представитель обеспечивает своевременную выплату денег заявителю из бюджета Министерства иностранных дел. После этого расходы возмещаются за счёт средств профильного министерства (министерств). Эта схема служит для того, чтобы максимально снизить риск задержки в выплате справедливой компенсации.

В отношении мер общего характера существует приблизительно три варианта ситуаций:

- ▶ Вынесенное постановление не требует принятия мер общего характера в силу того, что нарушение было связано с особыми обстоятельствами дела. В то же время законодательство устанавливает достаточные гарантии того, что подобные нарушения не повторятся в будущем. В таком случае

постановление будет просто доведено до сведения соответствующих ведомств и органов (включая суды), а возмещение будет носить, главным образом, индивидуальный характер.

- ▶ Вынесенное постановление требует реакции со стороны законодателя. По причине длительности законодательного процесса приоритет следует отдавать изменению подзаконных актов и руководящих указаний, при наличии такой возможности. Прокуратура может принять новые внутренние инструкции в отношении производства по уголовным делам. То же самое может сделать Служба по вопросам иммиграции и предоставления гражданства в отношении дел, касающихся предоставления убежища или иммиграции. В случае необходимости предлагается внести официальное предложение об изменении законодательства.
- ▶ Вынесенное постановление требует принятия мер общего характера скорее судебной, нежели законодательной властью. В этом случае вопросом будут заниматься органы судебной власти при непосредственном участии Совета по делам судей (*Raad voor de rechtspraak*).

Теперь перейдём к конкретному вопросу о роли судов в реализации постановлений Европейского суда по правам человека.

У голландского суда первой инстанции, который сталкивается с проблемой исполнения постановления, требующего принятия мер общего характера, есть несколько вариантов действий.

Один из них состоит в том, чтобы не применять норму национального законодательства, не соответствующую Конвенции. В связи с этим необходимо отметить различия между законом и подзаконным актом. Случаи, когда суд не применяет подзаконный акт, противоречащий Конвенции или Протоколам к ней, встречаются достаточно часто. Случаи, когда во избежание нарушения Конвенции суд в действительности не применяет акт Парламента, достаточно немногочисленны. На практике ответ на вопрос о том, готовы ли суды устранить расхождения между принятым Парламентом законом и самоисполнимой нормой договора, зависит от того, существует ли возможное решение, которое впишется в историко-правовую систему соответствующего закона, и являются ли последствия такого решения предсказуемыми. При наличии нескольких решений, ни одно из которых не удовлетворяет описанным критериям, суды предпочитают воздержаться от выбора какого-либо из них. Но если законодатель продолжает игнорировать существующую проблему, в определённый момент времени суды сами найдут для неё решение. Таким образом, у судов есть право устранять любые несоответствия между голландским правом и самоисполнимыми нормами Конвенции и Протоколов к ней, но иногда они считают более предусмотрительным предоставить законодателю определённое время для устранения проблемы.

Другой вариант действий для судов состоит в том, чтобы истолковать национальное законодательство в соответствии с договором. Голландские суды часто прибегают к такой практике, особенно в отношении актов парламента.

Суды (включая Верховный суд) не считают, что они вправе приказать государству принять законодательный акт, даже если такое требование основано на самоисполнимой норме договора. Таким образом, в случае вынесения Судом постановления о нарушении Конвенции формально суды не уполномочены выступать инициаторами принятия мер общего характера, равно как и определять их конкретное содержание. Тем не менее, на практике необходимо учитывать следующие нюансы:

- ▶ Некоторые постановления Суда, устанавливающие нарушение, могут быть исполнены только судами, а не законодателем. Такое возможно в ситуации, когда судебная практика с течением времени развилась в направлении, не соответствующем изначальному замыслу законодателя, а также требованиям Конвенции.
- ▶ Иногда предполагается, что конкретное постановление Суда обязывает изменить государственную политику в Нидерландах. Основная ответственность за изменение государственной политики и/или законодательства ложится на соответствующего министра Правительства (при условии проведения парламентского контроля). В то же время, процедура внесения изменений в законодательство может быть достаточно длительной, особенно когда возникает необходимость менять принятый Парламентом закон. Среди прочих факторов, влияющих на эту длительность, можно отметить финансовые последствия изменения государственной политики и наличие политической поддержки. Так, например, формальная процедура изменения законодательства в Нидерландах (с учётом проведения всех необходимых консультаций) занимает от полутора до двух лет. Очевидно, что национальные суды в своей повседневной практике столкнутся с предполагаемым несоответствием проблемной правовой нормы Конвенции задолго до возникновения у законодателя возможности разрешить проблему в надлежащем порядке (т.е. путём утверждения Парламентом поправок в закон). В этот период судам придётся брать ответственность на себя. К примеру, в постановлении по делу «Салдуз против Турции» Суд установил, что

статья 6 Конвенции требует предоставления подозреваемому помощи адвоката на стадии допроса в полицейском участке. Поскольку предоставление юридической помощи на этой стадии не являлось общепринятой практикой в Нидерландах, Министр юстиции заявил, что в голландский закон будут внесены соответствующие изменения. Пока готовился проект закона, Верховный суд Нидерландов уже должен был принять решение по указанному вопросу. После того, как ЕСПЧ и Верховный суд Нидерландов вынесли свои постановления, в апреле 2010 года Прокуратура приняла новые руководящие указания в ожидании изменения законодательства парламентом. При подобном варианте развития событий деятельное участие органов судебной власти имеет фундаментальное значение.

- ▶ В-третьих, толкование национального права в соответствии с Конвенцией устраняет необходимость принимать новый закон после вынесения Судом постановления о нарушении. В некоторых случаях именно толкование правовой нормы, а не сама норма, порождает сомнения относительно её соответствия положениям Конвенции. В такой ситуации принятие нового закона не всегда необходимо (а учитывая длительность законодательного процесса, и не всегда желательно). Например, после того, как Суд вынес постановление по делу «Аль-Хавайя и Тахери против Соединённого Королевства», касавшееся вынесения обвинительного приговора по уголовному делу на основании показаний свидетелей, отсутствовавших на судебном заседании, Верховный суд Нидерландов привёл свою практику в соответствие со стандартами Конвенции.

В заключение отмечу, что реализация положений Конвенции в государстве будет успешной только тогда, когда все участники процесса на внутригосударственном уровне будут действовать совместно и согласованно. В процессе реализации Конвенции исключительно важную роль играют внутригосударственные суды. Некоторые проблемы, связанные с Конвенцией, могут быть решены только национальными судами. В отдельных случаях для исполнения устанавливающего нарушение постановления Суда требуются действия со стороны органов судебной, а не законодательной власти. Иногда для разрешения противоречий между национальным законом и Конвенцией, достаточно всего лишь истолковать его в соответствии с Конвенцией.

Необходимым условием для выполнения судами этой задачи является правильное понимание соответствующего европейского прецедентного права. Обеспечить такое понимание достаточно сложно, учитывая постоянно растущий объём прецедентной практики. Создание информационных центров при судах могло бы послужить очень эффективным инструментом, не требующим больших организационных усилий. В целом, требуется организация «диалога между судами». Некоторые из вас знают о моих особых симпатиях к Протоколу № 16. В то же время, существуют различные варианты установления «открытого канала для обмена информацией». Настоящая конференция является одним из таких каналов. Благодарю вас за её организацию. Спасибо большое всем за внимание!

Вопросы имплементации положений конвенции о защите прав человека и основных свобод в правовую систему Российской Федерации

Матюшкин Георгий Олегович

Кандидат юридических наук, доцент

*Уполномоченный Российской Федерации при
Европейском Суде по правам человека*

Заместитель Министра юстиции Российской Федерации

Уважаемые участники заседания!

Благодарю за предоставленную возможность выступить в рамках сегодняшней конференции, которая имеет важное значение для поиска оптимальных подходов к имплементации в национальные правовые системы положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практики Европейского Суда.

Хочу отметить приверженность Российской Федерации своим обязательствам по Конвенции, в том числе обязательствам, касающимся исполнения постановлений Европейского Суда.

В Российской Федерации созданы и достаточно успешно функционируют механизмы имплементации положений Конвенции. Издан Указ Президента Российской Федерации, который позволяет Минюсту России организовывать и координировать работу компетентных государственных органов в данной сфере.

В частности, организовано оперативное доведение переводов постановлений Европейского Суда до всех компетентных государственных органов для их изучения и применения в практической деятельности. При этом данные государственные органы назначили ответственных лиц или же создали специальные структурные подразделения для взаимодействия с Уполномоченным при Европейском Суде по правам человека и более эффективного решения проблем, обозначенных Европейским Судом.

Широко используется создание межведомственных рабочих групп из представителей соответствующих органов по наиболее сложным делам, требующим существенных корректировок правоприменительной практики, подготовки законопроектов или иных нормативно-правовых актов. В рамках реализации координационной функции и в соответствии с предоставленными полномочиями организовано истребование и получение от уполномоченных государственных органов необходимой информации о принятых ими в соответствии с компетенцией мерах.

Важной составляющей данной работы является мониторинг правоприменения в Российской Федерации и последующее реформирование российского законодательства на основе анализа постановлений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда.

В свете практики ЕСПЧ в качестве приоритета определена задача решения проблем, которые признаны для России носящими устойчиво повторяющийся или системный характер, а также создание эффективных внутригосударственных средств правовой защиты.

Так, в целях решения проблемы чрезмерно длительного исполнения решений национальных судов был предпринят ряд скоординированных мер. Эти меры касались совершенствования порядка обращения за средствами бюджетной системы Российской Федерации, подготовки и направления на исполнение исполнительных листов данной категории, усиления бюджетных гарантий, а также совершенствования правоприменительной деятельности государственных органов и их должностных лиц. И, что особенно важно, было создано новое эффективное внутригосударственное средство правовой защиты - Федеральный закон "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок".

В результате удалось добиться существенного сокращения количества жалоб рассматриваемой категории в ЕСПЧ и фактического переноса бремени защиты прав граждан на национальный уровень.

Наряду с этим Минюстом России завершается подготовка проекта федерального закона, который предусматривает распространение сферы действия Закона о компенсации на случаи длительного неисполнения судебных актов по обязательствам имущественного и неимущественного характера. Ожидается, что принятие данного закона, наряду с другими мерами, позволит окончательно исключить из сферы рассмотрения ЕСПЧ и КМСЕ проблему длительного неисполнения таких решений национальных судов.

В настоящее время готовятся материалы в КМСЕ для снятия с контроля групп дел, связанных с другими системными проблемами - длительностью судопроизводства по гражданским и уголовным делам. Это стало возможным, поскольку сфера действия принятого Закона о компенсации распространяется и на данные правоотношения. С другой стороны, за последнее время принят комплекс мер, направленных на развитие, финансовое и материально-техническое обеспечение судебной системы Российской Федерации, совершенствование деятельности судов и дисциплинирование участников процесса. В итоге на протяжении ряда лет количество гражданских и уголовных дел, рассмотренных судами с нарушением установленных законом сроков, последовательно сокращается.

Далее. В рамках реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. и исполнения «пилотного» постановления по жалобе «Ананьев и другие против России» подготовлен и реализуется комплексный План действий по решению проблемы ненадлежащих условий содержания в следственных изоляторах.

План действий основан на всеобъемлющей и долгосрочной стратегии. Он предусматривает не только приведение условий содержания в следственных изоляторах в соответствие с международными стандартами, но и обеспечение более взвешенного подхода к избранию и продлению меры пресечения в виде заключения под стражу, более широкое применение альтернативных мер пресечения, а также совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты.

Также властями осуществлен ряд мер по реформированию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Особо в числе этих мер хочу отметить принятие и вступление в силу в сентябре 2015 г. Кодекса административного судопроизводства и связанных с ним изменений в действующее законодательство. Данными изменениями существенно усовершенствовано превентивное национальное средство правовой защиты от нарушений, связанных с необеспечением надлежащих условий содержания в следственных изоляторах и местах лишения свободы. Изменения в полной мере корреспондируют выводам Европейского Суда в «пилотном» постановлении «Ананьев и другие против Российской Федерации».

В целях создания для лиц рассматриваемой категории эффективного компенсаторного средства правовой защиты Минюстом России, с учетом рекомендаций Европейского Суда и при активном участии компетентных государственных органов, подготовлен еще один законопроект. Им предусматривается закрепление права на компенсацию в судебном порядке вреда, причиненного ненадлежащими условиями содержания, вне зависимости от наличия вины государственных органов и их должностных лиц за счет казны Российской Федерации. Одновременно проектом предусмотрена дополнительная правовая регламентация особенностей подачи и рассмотрения административного искового заявления

о присуждении компенсации за нарушение условий содержания. Подготовка данного законопроекта находится в завершающей стадии.

Аналогичные подходы реализуются нами и при решении других выявленных Европейским Судом проблем системного характера. Наряду с этим своевременно принимаются меры индивидуального характера по восстановлению, насколько это возможно, нарушенных прав заявителей.

В контексте решения выявленных ЕСПЧ проблем большое значение имеют разъяснения Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, в которых делаются прямые ссылки на положения Конвенции и практику Европейского Суда. Более того, сравнительно недавно принято специальное постановление Пленума Верховного Суда о применении судами положений Конвенции, что явилось важным этапом на пути совершенствования российской правовой системы и положительно оценено как субъектами правоприменения в России, так и на международном уровне.

Принимаемые российскими властями меры не только привели к положительным результатам непосредственно в России, но и во многом способствовали позитивным изменениям в статистике Европейского Суда. Эта статистика свидетельствует об устойчивом сокращении числа жалоб против Российской Федерации, находящихся на рассмотрении в ЕСПЧ. Так, за последние четыре года это число сократилось более чем в четыре раза - с 40,3 до 9,2 тыс. жалоб. А по количеству подаваемых в ЕСПЧ жалоб в расчете на численность населения Россия из 47 стран Совета Европы стабильно находится в третьем десятке стран.

В этом контексте подчеркну обоснованность звучащих иногда заявлений о том, что власти Российской Федерации не принимают мер по исполнению постановлений Европейского Суда и не решают имеющиеся в стране системные проблемы.

Другое дело, что некоторые проблемы требуют существенного реформирования законодательства и правоприменительной практики, а также выделения значительных дополнительных бюджетных ассигнований, и, соответственно, более длительного времени для их решения. Мы нацелены на то, чтобы продолжить необходимую работу.

Успешному исполнению ряда постановлений Европейского Суда препятствует и то, что ЕСПЧ при их вынесении нередко выходит за пределы своей субсидиарной роли и юрисдикции.

Я уже упомянул о том, как внимательно российские власти относятся к рекомендациям Европейского Суда, в том числе изложенным в «пилотных» постановлениях. Однако все расширяющаяся практика дачи Европейским Судом рекомендаций, зачастую весьма детальных, по исполнению его постановлений, все острее ставит вопрос выхода ЕСПЧ за рамки его юрисдикции.

Между тем, по смыслу статьи 46 Конвенции, способы и порядок исполнения постановлений, в первую очередь, находятся в сфере компетенции государств - участников Конвенции. ЕСПЧ не должен подменять государства и безгранично реализовывать несвойственные судебному органу функции. Тем более, что всегда присутствует риск дачи рекомендаций без учета особенностей национальной правовой системы.

За последнее время, как уже отмечалось другими выступающими, Европейским Судом принято несколько постановлений, в которых дано иное истолкование конституционных прав и свобод, в том числе детализированных в конкретных законах, отличное от истолкования, ранее данного Конституционным Судом. Вынесено также постановление «Анчугов и Гладков против России», в котором ЕСПЧ установил противоречие между Конвенцией и Конституцией Российской Федерации.

Учитывая приоритет Конституции для правовой системы России, такие подходы Европейского Суда создают объективные трудности для исполнения соответствующих постановлений. В этой связи очень важно, что Конституционным Судом в рамках его полномочий вынесены постановления, в которых заложены основы для формирования эффективного механизма преодоления возникающих в таких случаях противоречий. Разделяем позицию о том, что законодательное закрепление соответствующего механизма и его последующая реализация на практике позволят найти разумные выходы из сложившейся ситуации.

Серьезные вопросы возможности практического исполнения поднимает и постановление Европейского Суда по делу «Катан и другие против Молдовы и России». В нем ЕСПЧ произвольно интерпретировал доктрину «эффективного контроля» вопреки выработанному Комиссией международного права Проекту статей об ответственности государств, одобренному Генеральной ассамблеей ООН в 2001 году, а также вопреки устоявшейся практике международных судов. Соответственно, на Россию была возложена ответственность за нарушения Конвенции на территории другого государства, к которым российские власти не имели никакого отношения.

К сожалению, КМСЕ, в своих попытках способствовать исполнению столь нетривиального постановления, также вышел за рамки Конвенции и конвенционного механизма контроля. В частности, принят ряд резолюций, в которых содержится призыв к российским властям представить план, который предусматривал бы осуществление действий по обеспечению надлежащего функционирования приднестровских школ с обучением на латинице.

Тем самым российским властям предлагается вмешаться во внутренние дела другого суверенного государства, территориальную целостность которого Россия признавала и признает и с которым она строит отношения на основании международного права.

Такой подход противоречит российской Конституции и не вписывается в механизм контроля исполнения постановлений Европейского Суда, четко очерченный положениями Конвенции. Названный контрольный механизм не предполагает понуждения государств к совершению действий, которые не вытекают из его обязательств по Конвенции и противоречат нормам международного права. Он также не предполагает понуждения к вмешательству во внутренние дела других государств и разрешению вопросов, которые должны рассматриваться другими органами либо разрешаться в рамках договорных отношений между государствами.

Проблемы постановления «Катан» и его исполнения обнаружились в ходе проведенного в январе 2015 г. в Москве круглого стола с участием видных российских юристов, а также, как мы знаем, в ходе аналогичного мероприятия, проведенного в июне 2015 г. в Страсбурге при участии органов Совета Европы.

Выход из этой ситуации, как представляется, может быть найден в исследовании и обсуждении всеми государствами-участниками Конвенции вопроса о доктрине эффективного контроля и ее практическом применении в практике Европейского Суда и КМСЕ. Результаты этого обсуждения могли бы быть эффективно использованы в процессе реформирования ЕСПЧ и регламентации его процессуальной деятельности в целях обеспечения соблюдения им своей юрисдикции и субсидиарной роли.

В заключение хочу выразить надежду, что сегодняшнее обсуждение в дальнейшем позволит добиваться более эффективной имплементации положений Конвенции в национальные правовые системы без ущерба суверенным правам государств - участников Конвенции.

Благодарю за внимание!

Укрепление национальных механизмов имплементации Европейской конвенции по правам человека: оценка национального опыта Швейцарии

Шарль-Эдуар Хельд

Доктор права, адвокат, бывший посол и постоянный представитель Швейцарии при Совете Европы

Предварительные замечания

Применение международного права в Швейцарии основывается на монистической концепции. Это означает, что гарантии Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ)⁵ действуют в швейцарской правовой системе на тех же основаниях, что и национальное право, являясь обязательными для всех государственных органов, то есть для парламентов, правительств, администраций и судов как федерального, так и кантонального уровня⁶. В отличие от дуалистической модели здесь для переноса международной правовой нормы во внутреннее правовое поле нет необходимости принимать дополнительный нормативно-правовой акт, такой, например, как специальный закон. Международная норма действует во внутреннем праве сама по себе⁷. В случае коллизии с нормой внутреннего права, международная норма обладает, как правило, приоритетом⁸. Кроме того, права, вытекающие из ЕКПЧ, на сегодняшний день подлежат, причём все без исключения, прямому применению (являются *self-executing*, т.е. самоисполнимыми). Другими словами, на них можно ссылаться напрямую при разбирательстве в швейцарских инстанциях⁹.

5. Систематический сборник швейцарского федерального права (*Recueil systématique du droit fédéral suisse*), ch. 0.101 (RS 0.101).
6. «40 лет присоединения Швейцарии к ЕКПЧ: итоги и перспективы», доклад Федерального совета от 19.11.2014, Швейцарский федеральный бюллетень (*Feuille fédérale suisse*) № 1 от 13.01.2015, стр. 353 и далее (FF2015.01.00353). См. также ст.5 ч. 4 Федеральной конституции Швейцарии, ст. 189, ч.1, литер b и ст. 190 в систематическом сборнике 101. Сравни также «Соотношение международного и внутреннего права», доклад Федерального совета от 05.03.2010, FF2010.13.02105. См. наконец в систематическом сборнике 101 ст. 35 Конституции, согласно которой «основные права должны осуществляться в пределах всего правопорядка» (ч. 1) и «тот, кто выполняет государственные задачи, связан основными правами и обязан содействовать их осуществлению» (ч. 2).
7. «Соотношение международного и внутреннего права», ук. соч., FF2010.13.02067.
8. Это вытекает, в частности, из практики Федерального суда, хотя существуют и исключения. Ср. «Соотношение международного и внутреннего права», ук. соч., FF2010.13.2106-7. Ср. также пункты 5 и 6 (d) ниже.
9. «40 лет присоединения Швейцарии...», ук. соч., FF2015.1.00380.

Федеральный суд, высшая судебная инстанция Конфедерации, сыграл определяющую роль в процессе привития ЕКПЧ на поле швейцарской правовой системы. Вскоре после вступления Конвенции в силу в решении по делу *Diskont- und Handelsbank*¹⁰ он постановил, что гарантии, закреплённые в Конвенции, имеют конституционную природу. Таким образом, с процессуальной точки зрения, эти гарантии были уравниены с конституционными правами¹¹. Кроме того, по мнению Федерального суда, принимаемые федеральные законы не могут противоречить уже действующим нормам международного права, когда речь идёт о международных обязательствах в сфере прав человека (так называемое *дело РКК* и идущая от него ветка прецедентов)¹². Другими словами, гарантии ЕКПЧ, по общему правилу, обладают приоритетом над внутренними швейцарскими нормами¹³.

1. Процедура принятия мер общего характера в Швейцарии во исполнение постановлений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ)

В Швейцарии нет особой процедуры, закреплённой в каком-либо законе или другом документе, которая регулировала бы принятие мер общего характера, направленных на исполнение постановлений ЕСПЧ. В каждом отдельном случае вопрос решается по обстоятельствам. Это касается и тех общих мер, что связаны с внесением изменений в законодательство, и тех, что связаны с необходимостью изменить административную или судебную практику на базе закона, который остаётся прежним. В последнем случае важная роль отводится судам, а именно Федеральному суду.

Сигналом к запуску процедуры служит направление Представителем властей Швейцарии при Суде копии вынесенного постановления в адрес компетентных органов федерального и/или кантонального уровня с указанием основных мотивов, на основании которых Суд установил нарушение.

Бывает и так, что на момент вынесения Судом постановления законодательная реформа уже была начата¹⁴. Само собой разумеется, что в таком случае постановление ЕСПЧ будет должным образом учтено в процессе реформы¹⁵.

2. Роль органов исполнительной и законодательной власти

В Швейцарии нет определённого органа власти, которому было бы поручено инициировать или координировать процесс принятия общих мер в связи с вынесением постановления ЕСПЧ. На международном уровне контактной структурой для общения с ЕСПЧ выступает, разумеется, Федеральный совет (федеральное правительство Конфедерации). Этот орган через своего представителя защищает позицию Швейцарии в Суде и получает уведомления о вынесении постановлений, даже если нарушение касалось вопросов, связанных с кантональным правом, а не с федеральным. В остальном же, в силу того, что Швейцария имеет федеративное устройство, ответственность за применение федерального и международного права, равно как и кантонального, лежит главным образом на кантонах. По этой причине возможности Федерального совета влиять на изменение кантонального законодательства или правоприменительной практики являются ограниченными. Конечно ст.49 ч.2 Федеральной конституции наделяет Конфедерацию правом контролировать исполнение кантонами федерального права, а значит, по смыслу указанной нормы, и международного права¹⁶. Однако это ограниченное по своей природе

10. Постановление от 19 марта 1975, в Официальном сборнике постановлений Федерального суда Швейцарии № 101 (1975), Том II, ст. 67 (ATF 101 Ia 67), consid. 2c. Сравни также Хайнц Эмизеггер (Heinz AEMISEGGER), «Об исполнении ЕКПЧ в Швейцарии» (*Zur Umsetzung der EMRK in der Schweiz*), в журнале «Jusletter» от 20 июля 2009, с. 3, www.jusletter.ch.
11. Для кантональных властей это означает, что когда подаётся жалоба на то, что законодательный акт или решение нарушают конституционное право, дополнительно или отдельно может быть заявлена жалоба на нарушение ЕКПЧ. «40 лет присоединения Швейцарии...», ук. соч., FF2015.1.00380.
12. ATF 125 II 417. Ср. также: «40 лет присоединения Швейцарии...», ук. соч., FF2015.1.00380. См. также «Соотношение международного и внутреннего права», ук. соч., FF2010.13.2113 и Эмизеггер, ук. соч., с. 4.
13. Ср. также Мишель Отелье (Michel HOTTELIER), «Европейская конвенция по правам человека и Швейцария: 40 лет на страже человеческого достоинства» (*La Convention européenne des droits de l'homme et la Suisse : quarante ans d'enrichissement au service de la dignité humaine*), в журнале *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, № 103, июль 2015, с. 563 и 575-6 + п. 102.
14. Ср. постановления по делам *Wettstein* против Швейцарии от 21.12.2000, *Gsell* против Швейцарии от 08.10.2009 и *Howald Moor* и *другие* против Швейцарии от 11.03.2014 (ср. сноска № 11 ниже).
15. В качестве актуального примера приведём изменение правил определения давности в Обязательственном кодексе Швейцарии. На момент вынесения постановления по делу *Howald Moor* и *другие* против Швейцарии от 11.03.2014 (смерть в результате взрыва асбеста; право на доступ к суду) эта реформа уже была начата. Затем уже постановление оказало некоторое влияние на реформу.
16. Систематический сборник 101. Ср. Джованни Бьяджини (Giovanni BIAGGINI), «Комментарий к Федеральной конституции» (*Kommentar zur Bundesverfassung*), Цюрих, издательство Orell Füssli Verlag, 2007, N 23 ad ст. 49 Конституции. Ср. также Предварительные замечания, выше пункт 1.

полномочие ни разу ещё не применялось на практике в указанном контексте¹⁷. Федеральный совет ограничивается тем, что пересылает постановление кантональному правительству и, чаще всего, не выносит по этому поводу каких-либо дополнительных директив или рекомендаций¹⁸.

По общему правилу, инициировать процедуру внесения изменений в закон, ставший объектом критики со стороны ЕСПЧ¹⁹, надлежит правительству (федеральному или кантональному). Как отмечалось выше (пункт первый доклада), может случиться, что требование об изменении закона накладывается на уже начатую законодательную реформу²⁰. В этом случае процесс внесения изменений в закон может затянуться. Инициатива о внесении изменений может также исходить от парламента (федерального или кантонального) в форме парламентского запроса, содержащего прямое указание на постановление Суда.

Команда Представителя властей Швейцарии при ЕСПЧ предоставляет себя в распоряжение правительственных или парламентских групп, занимающихся подготовкой проекта изменений в законодательстве. Такая форма взаимодействия особенно проявляется на федеральном уровне²¹.

3. Определение мер, принятия которых требует постановление ЕСПЧ

В задачу компетентных органов федерального или кантонального уровня входит определение комплекса мер, которые необходимо принять. В частности, речь может идти о необходимости внести изменения в законодательство. Зачастую само постановление содержит достаточно указаний на то, какие меры следует принять для его исполнения. Так, нарушение могло быть найдено на том основании, что для определённых действий в швейцарском праве отсутствует достаточная правовая база (например, в свете требований статьи 8 ЕКПЧ). Ясно, что в подобном случае для того, чтобы создать необходимую правовую базу, нужно будет изменить закон²². В делах против Швейцарии необходимость менять внутреннее федеральное или кантональное законодательство возникала относительно редко – не более чем в дюжине случаев²³.

С процессуальной точки зрения, для швейцарской правовой системы не имеет значения форма принимаемого к исполнению постановления, будь оно простое индивидуальное, пилотное или же полупилотное. Заметим, однако, что до сегодняшнего дня в отношении Швейцарии ни пилотные, ни полупилотные постановления не выносились.

Указание Судом в тексте постановления конкретной меры общего характера, которую надлежит принять, могло бы оказаться полезным, поскольку в отдельных случаях это позволило бы избежать дискуссий в

17. Ср. Франк Шюрманн (Frank SCHÜRMANN), «Кантоны и исполнение постановлений ЕСПЧ: взгляд со стороны федерации» (*Die Kantone und die Umsetzung der Urteile der EGMR: Die Sicht des Bundes*), из книги Саманта Бессон (Samantha Besson) / Ева Мария Бельсер (Eva Maria Belser) (под редакцией), «Европейская конвенция по правам человека и кантоны...» (*La Convention européenne des droits de l'homme et les cantons, Journée BENEFRI de droit européen de l'Institut de droit européen*), Фрибург, 2014, с. 161 и далее.
18. Раньше такое уведомление рассылалось и правительствам других кантонов. Начиная с 2008 года, Федеральная служба юстиции публикует эти постановления в своих ежеквартальных докладах «Избранные постановления и решения Европейского суда по правам человека» (смотри, в частности, копию документа по ссылке <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/menschenrechte/egmr/ber-egmr-2013q3-f.pdf>). Постановления также публикуются в сборнике «Практика административных органов Конфедерации» (JAAC, ср. http://www.vpb.admin.ch/homepage_fr.html). Эти доклады и сборники, в которых также есть ссылки на постановления и решения ЕСПЧ по делам против других государств, направляются в адрес федеральных судов (Федерального суда, Федерального уголовного суда, Федерального административного суда и т.д.), во многие службы федеральной администрации, кантональным дирекциям юстиции, а также высшим судам.
19. Ср., в частности, право Федерального совета, закреплённое в ст. 181 Конституции: «Федеральный совет представляет Федеральному собранию проекты актов...» (Систематический сборник 101).
20. Ср. сноски 10 и 11 выше. См. также пункт 3 ниже о силу промежуточных резолюций Комитета министров.
21. Ср., в частности, дело *Glor* против Швейцарии от 30.04.2009 (отказ в принятии на военную службу и обязанность заплатить налог за освобождение от обязанности служить в армии), в котором представитель властей Швейцарии участвовал в рабочей группе, готовившей проект изменений в законодательство.
22. Ср., постановление по делу *Korrr* против Швейцарии от 25.03.1998 (уважение частной жизни; прослушка телефона; отсутствие юридической базы).
23. На федеральном уровне отметим дела *F.* от 18.12.1987 (запрет на повторный брак: изменение Гражданского кодекса); *Burghartz* от 22.02.1994 (фамилия супругов: изменение Гражданского кодекса); *P. u L.* (уголовная ответственность наследников за уклонение от выплаты налогов наследодателя: изменение закона о прямом федеральном налоге); *J.B.* от 03.05.2001 (обязанность сотрудничать в деле об уклонении от налогов: изменение закона о прямом федеральном налоге) и *Glor* от 30.04.2009 (налог на освобождение от военной службы: изменение закона). На кантональном уровне нужно отметить дела *Plumeu* от 09.09.1996 (решение вопроса о заключении под стражу прокурором: изменение старого Уголовно-процессуального кодекса кантона Базель-Штадт); *Belilos* от 29.04.1988 (процесс по правонарушению небольшой тяжести, отсутствие судебного рассмотрения: изменение закона кантона Во о муниципальных судебных решениях и, как следствие, изменение подобных законов в других кантонах); *Weber* от 22.05.1990 (гласность разбирательства: изменение старого Уголовно-процессуального кодекса кантона Во); *Wettstein* от 21.12.2000 (невозможность совмещения занимаемых должностей: изменение закона кантона Цюрих об административной юстиции) и *Gsell* от 08.10.2009 (нарушение права на свободу выражения; отсутствие юридической базы: изменение положения, а потом и закона кантона Гривон о полиции).

Комитете министров по вопросу о том, нужны ли в данном деле меры общего характера или нет, и если нужны – то какие. Конечно, подобная практика в определённых случаях рискует быть воспринятой как покушение Суда на свободу усмотрения государств-ответчиков. Более того, Суд сам неоднократно подчёркивал, что «обязанность состоит не в использовании определённых средств, а в достижении результата»²⁴. Тем не менее, Суд уже применял подобный подход, указывая, например, в пилотных постановлениях на то, какие меры должны быть приняты государством-ответчиком. Эту практику можно было бы распространить на важные постановления, исполнение которых со всей вероятностью приведёт к спорам в Комитете министров по вопросу о том, какие меры общего характера должны быть приняты. К слову, опыт швейцарских дел показывает, что, как правило, из мотивировочной части постановления становится довольно ясно, потребуются меры общего характера или нет²⁵. Таким образом, у Швейцарии не было повода для принципиального обсуждения данного вопроса. Применяемый подход состоит в том, чтобы в каждом конкретном деле определить комплекс мер, которые должны быть приняты, в зависимости от найденного Судом нарушения и его аргументации, а также от особенностей права и практики на федеральном уровне или в соответствующем кантоне.

Промежуточные резолюции Комитета министров не имеют определённого статуса в швейцарской правовой системе. Как бы то ни было, швейцарские власти на практике их соблюдают, применяя к их реализации всё тот же прагматический подход «с учётом обстоятельств». Так, в ходе исполнения уже упоминавшегося постановления по делу *F.*, потребовавшего внесения изменений в гражданский кодекс, растянувшегося в итоге на несколько лет, министр юстиции Швейцарии обратилась к судам и правительствам всех кантонов с требованием обратить внимание на то, что если до принятия нового закона та норма гражданского кодекса, что была признана нарушающей Конвенцию, будет продолжать применяться, это может привести к новым проигранным делам в Страсбурге. По-видимому, органы власти кантонов должным образом учли сложившиеся обстоятельства. Новых обращений по указанной проблеме в Федеральный суд не поступало.

А по поводу надзора Комитета министров за исполнением постановлений Суда следует отметить, что в делах, не касающихся изменения законодательства или правоприменительной практики на федеральном или кантональном уровне, в большинстве резолюций о прекращении надзорного производства в отношении Швейцарии Комитет министров просто отмечал, что *a)* постановление Суда было доведено до сведения соответствующих внутригосударственных органов, *b)* постановление было опубликовано и *c)* власти Швейцарии признают, что постановления ЕСПЧ обязательны для Конфедерации и кантонов и имеют прямое действие.

4. Распространение процедуры принятия мер общего характера на решения других судебных или квазисудебных международных инстанций

Та же самая процедура – то есть, процедура, параметры которой определяются в зависимости от обстоятельств конкретного дела в рамках, как описывалось выше, так называемого прагматического подхода – применяется в Швейцарии по отношению к исполнению решений других международных судебных или квазисудебных инстанций.

Среди органов, в которые можно обращаться с индивидуальной жалобой, следует отметить, главным образом, Комитет ООН против пыток (КПП), который на сегодняшний день вынес порядка 150 решений по обращениям против Швейцарии. Все дела касались принципа запрета на высылку. За исполнение решений (как промежуточных, о временных мерах, так и окончательных), принимаемых компетентными органами системы ООН, отвечают как федеральные органы власти (Государственный секретариат по вопросам миграции), так и кантональные (различные кантональные службы по делам иностранных граждан). Нужно заметить, что по вынесении КПП самого первого решения в отношении Швейцарии по делу Мутомбо в 1993 году министр юстиции вынес принципиальное решение о том, что решения КПП будут соблюдаться в той же мере, что и постановления ЕКПЧ, несмотря на то, что их юридическая сила не совпадает.

5. Реакция судов первой инстанции

Как мы уже видели, постановления ЕСПЧ подлежат в Швейцарии прямому применению, а суды всех уровней в принципе обязаны их соблюдать (принцип эффективности). Они также обязаны соблюдать принцип согласованного толкования, в соответствии с которым любая внутренняя норма должна

24. Ср. дело *Belilos против Швейцарии* от 29.04.1988. См. также Шюрманн, ук.соч., ссылка № 14.

25. Ср. ссылка № 19 выше.

разрабатываться и толковаться в соответствии с международным правом, в данном случае – с постановлениями ЕСПЧ²⁶. В случаях, когда такая норма может быть широко истолкована судом, особых проблем не возникает. Сложность возникает тогда, когда норма, признанная в постановлении Суда «битой», никак не может быть истолкована в сторону соответствия вынесенному постановлению. Такое может случиться на федеральном уровне, особенно если будет зафиксировано противоречие между постановлением Суда и Федеральной конституцией²⁷. Пока таких случаев не было. Если же возникнет коллизия между постановлением Суда и федеральным законом, то, как уже было сказано в предварительных замечаниях, согласно устоявшейся судебной практике Федеральный суд полагает, что принимаемые федеральные законы не могут противоречить уже действующим нормам международного права, когда речь идёт о международных обязательствах в сфере прав человека²⁸.

По швейцарскому праву суды первой инстанции не имеют возможности обратиться в Федеральный суд с запросом на предмет соответствия Конвенции той или иной внутренней нормы. Зато в случаях, когда компетентный орган власти кантона отказывается во исполнение постановления Суда принять меры общего характера (например, изменение кантонального законодательства) или бездействует, любое лицо, считающее свои интересы ущемлёнными, может обратиться в Федеральный суд с жалобой на нарушение таким бездействием международного права и конституционной нормы, поскольку, как мы уже говорили в предварительных замечаниях, Федеральный суд признал за гарантиями ЕКПЧ конституционный характер²⁹.

6. Роль Верховного суда и Конституционного суда

Федеральный суд играет очень важную роль, что проявляется во многих аспектах:

- ▶ (а) Федеральный суд применяет практику ЕСПЧ по делам против Швейцарии, но этим не ограничивается. Как правило, практика по делам против других государств также применяется и имеет непосредственное влияние на швейцарскую правовую систему. Известный пример – постановление по делу *De Cubber против Бельгии* от 26 октября 1984. Основываясь на этом прецеденте, Федеральный суд признал нарушающей статью 6 Конвенции ситуацию, при которой в ходе уголовного разбирательства одно и то же лицо последовательно исполняло роль следственного судьи и судьи, рассматривающего дело по существу³⁰. В результате, после принятия Федеральным судом этого решения многие кантоны были вынуждены внести поправки в свои уголовно-процессуальные кодексы³¹.
- ▶ (b) Когда Федеральный суд, следуя практике ЕСПЧ (в том числе и по делам против других государств), соглашается с принятым в Страсбурге толкованием, нижестоящие суды, в свою очередь, следуют примеру вышестоящего судебного органа и подобным же образом толкуют практику ЕСПЧ.
- ▶ (c) Как уже отмечалось, обычная практика Федерального суда в том и состоит, чтобы стараться толковать нормы швейцарского права так, чтобы не расходиться с Конвенцией и практикой ЕСПЧ, во исполнение принципа так называемого согласованного толкования³². Практика изобилует подобными примерами³³.

26. Ср. пункт 1 выше и пункт 6 ниже, в т.ч. ссылку № 28.

27. С учётом, в частности, статьи 192 Конституции, в которой устанавливаются правила пересмотра Конституции (Систематический сборник 101).

28. См. дело *РКК* в ATF 125 II 417. Ср. Предварительные замечания выше, ссылка № 6. Отметим, что согласно ст. 190 Конституции «Федеральный суд и другие органы обязаны применять федеральные законы и международное право» (Систематический сборник 101). О праве Федерального суда рассматривать вопрос о соответствии федеральных законов Конституции и международному праву (не путать с правом выносить судебные решения по этим вопросам), ср. пункт 6 (d) ниже.

29. Ст. 189, ч. 1, литеры а и b Конституции (Систематический сборник 101).

30. Ср. ATF Ia 294.

31. Берн, Вале, Фрибург и Гривон.

32. Нужно отметить, что «обязанность толковать внутреннее право сообразно международному праву может быть выведена из ст.5 ч.3 и ст. 4 Конституции. В этих статьях нашли развитие положения статей 26 и 27 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которым любой договор должен быть добросовестно исполнен, независимо от содержания внутреннего права. Конкретно это означает, что в ходе законодательного процесса компетентные органы должны следить за потенциальными расхождениями между национальным и международным правом и формулировать внутренние нормы таким образом, чтобы избежать, насколько это возможно, дополнительных осложнений на международном уровне» (ср. «Соотношение международного и внутреннего права», ук. соч., FF 2010.13.2108). Обязанность толковать правовые нормы в свете требований международного права распространяется не только на федерального, кантонального или коммунального законодателя, но и на все государственные органы. В рамках своих полномочий каждый из них должен действовать так, чтобы Конфедерацию нельзя было обвинить в нарушении своих международных обязательств. Соблюдение Швейцарией своих международных обязательств зависит от того, насколько эффективные средства будут задействованы на внутреннем уровне для достижения оптимального результата. Все государственные органы могут и должны содействовать достижению целей, закреплённых в международных договорах (там же, FF 2010.13. 2108-9).

33. См., в частности, постановление по делу *F. du 18.12.1987*, в связи со ст. 150 Гражданского кодекса (ср. выше сноска № 19).

- ▶ (d) Случается также, хотя и редко, что Федеральный суд вынужден признать, что истолковать норму федерального права способом, не противоречащим Конвенции, невозможно в силу того, что эта норма строгая и толкованию не подлежит. В этой ситуации, за исключением случаев, когда Федеральный суд признаёт приоритет за нормой Конвенции, то есть за постановлением Суда³⁴, ФС вынужден на основании конституционных норм³⁵ применить внутреннее право, оговорившись при этом, что применяемая норма находится в конфликте с Конвенцией. Подобное решение Федерального суда может рассматриваться в качестве косвенного обращения к законодателю с предложением урегулировать спорный вопрос.
- ▶ (e) Как известно, постановление ЕСПЧ не отменяет решений национальных судов. Когда ЕСПЧ приходит к выводу, что решение Федерального суда не соответствует ЕКПЧ, это решение само по себе не теряет силы. Вот почему статья 122 федерального закона о Федеральном суде говорит о том, что в случае нарушения ЕКПЧ можно требовать пересмотра решения Федерального суда, если соблюдены следующие условия: а) ЕСПЧ окончательным решением установил, что имело место нарушение Конвенции или протоколов к ней; б) предоставленная компенсация не покрывает отрицательных последствий, вызванных нарушением и с) пересмотр необходим для устранения неблагоприятных последствий, вызванных нарушением. Если заявление о пересмотре удовлетворяется, то правовая ситуация должна быть полностью возвращена к состоянию, которое непосредственно предшествовало нарушению, согласно принципу *ex tunc*, а не противоположному ему принципу *ex nunc*³⁶. По замыслу швейцарского законодателя, указанная статья логически развивает обязанность государств-участников ЕКПЧ подчиняться постановлениям ЕКПЧ, закреплённую в ч. 1 статьи 46 Конвенции. Это означает, что норма ЕКПЧ должна быть применена даже тогда, когда существует противоречащая ей норма федерального права. Таким образом, принципиальный приоритет гарантий ЕКПЧ в Швейцарии находит своё подтверждение³⁷.

7. Конституционные поправки, принятия которых требует постановление ЕСПЧ

На сегодняшний день ни одно из постановлений ЕСПЧ не потребовало внесения изменений в Федеральную конституцию. До сих пор применялся принцип согласованного толкования. Напомним также, что согласно позиции Федерального суда гарантии ЕКПЧ имеют конституционную природу и, с процессуальной точки зрения, не уступают по статусу конституционным правам³⁸.

Власти Швейцарии ясно осознают, что в случае подобной коллизии следует обратить внимание на два применимых принципа: (1) С позиции международного публичного права: если ЕСПЧ установит, что конституционная норма государства-участника ЕКПЧ противоречит Конвенции, то международная ответственность этого государства по отношению к ЕКПЧ будет определяться в соответствии с принципом *pacta sunt servanda*. Это государство должно будет привести своё внутреннее право в соответствие с Конвенцией. В рамках процедуры исполнения, подчиняющейся нормам международного права, государство, желающее избежать ответственности, не должно иметь возможности сослаться перед лицом Комитета министров, на то, что согласно его внутреннему праву конституционная норма якобы имеет большую юридическую силу, чем норма международного права³⁹. (2) С позиции внутреннего конституционного права: Федеральная конституция Швейцарии может быть изменена только при соблюдении особой конституционной процедуры. Изменения в Федеральную конституцию могут вступить в силу только тогда, когда они будут одобрены большинством населения и большинством кантонов⁴⁰. Если такого двойного большинства не набирается, то вопрос необходимо рассматривать заново до тех пор, пока не будет найдено решение, которое позволит Швейцарии привести противоречащие нормы в соответствие с Конвенцией.

Заключение

В заключение можно сказать, что до сегодняшнего дня исполнение постановлений ЕСПЧ в Швейцарии не вызывало особых проблем ни на федеральном уровне, ни на уровне кантонов. В относительно небольшом количестве случаев потребовалось внести изменения в законодательство. Повторных дел не отмечено.

34. Ср. пункт 5 выше.

35. Ср. с. 190 Конституции (сноска № 24 выше).

36. Ср. Отелье, ук. соч., с. 571-2: «Федеральный суд и стороны возвращаются к той ситуации, которая существовала на момент вынесения отменённого постановления. Таким образом, дело рассматривается так, как будто бы этого постановления никогда не существовало».

37. Ср. Эмизеггер, ук. соч., с. 4 и далее.

38. Ср. Предварительные замечания выше и, в частности, постановление по делу *Diskont- und Handelsbank* от 19 mars 1975, ATF 101 Ia 67, consid. 2c.

39. Ср. «Соотношение международного и внутреннего права», ук. соч., FF2010.13.02091.

40. Cf. ст. 192 Конституции и далее (Систематический сборник 101).

Если мы посмотрим отчёты Комитета министров по Швейцарии, то увидим, что в большинстве случаев обязательства Швейцарии по статье 46 ч. 1 Конвенции признавались исполненными, без изменения законодательства или правоприменительной практики, просто в силу того, что постановление Суда было доведено до сведения компетентных органов и опубликовано. При этом также принималось во внимание заявление государства о том, что постановления ЕСПЧ имеют в Швейцарии прямую силу и накладывают обязательства на органы, отвечающие за правоприменение.

В силу указанных причин, Швейцария не сталкивалась с необходимостью создавать формальный механизм исполнения постановлений ЕСПЧ. Оказалось, что выбранный ей прагматический подход («по обстоятельствам») к решению вопроса об исполнении, как правило, устраивает все заинтересованные стороны.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблеме имплементации Европейской конвенции по правам человека

Сергей Петрович Маврин
Заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации

Принятие Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 14 июля 2015 года № 21-П⁴¹ по делу о проверке конституционности статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции и защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней» и ряда положений, содержащихся в различных процессуальных кодексах Российской Федерации, было встречено довольно эмоционально некоторыми отечественными и зарубежными средствами массовой информации, а также отдельными официальными лицами и юристами, определенная часть которых расценила его как провозглашенный Конституционным Судом РФ публичный отказ от признания обязательными для России решений Европейского суда по правам человека⁴², и как следствие этого, возможность их избирательного исполнения или неисполнения на основании соответствующих решений Конституционного Суда РФ.

По этому поводу хотелось бы, причем основываясь исключительно на правовых аргументах, дать кое-какие пояснения по существу правовых позиций Конституционного Суда РФ, посвященных имплементации в правовую систему России как самих положений, содержащихся в европейской Конвенции⁴³ о защите прав человека и основных свобод, так и толкующих их решениях ЕСПЧ по делам заявителей против России.

Начать же свой доклад мне хотелось бы с общего позитивного заявления о том, Конституционный Суд России, может быть как ни один другой конституционный суд в Европе, предпринял весьма многочисленные усилия по продвижению посредством своего конституционного нормоконтроля положений Европейской Конвенции и толкующих их решений ЕСПЧ в область практического применения в рамках правовой системы Российской Федерации, на это обстоятельство, в частности, неоднократно обращал

41. 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 депутатов Государственной Думы

42. В дальнейшем – ЕСПЧ.

43. В дальнейшем – Европейская Конвенция.

внимание в своих высказываниях по этой проблеме В.Д. Зорькин – председатель Конституционного Суда России.

В доказательство того, что наш Конституционный Суд в принципе нацелен на позитивное отношение к имплементации положений Европейской Конвенции и основанных на них решениях ЕСПЧ можно сослаться на одно из фундаментальных для российского правового порядка решение Конституционного Суда РФ, сформулировавшего общую правовую позицию по упомянутой проблеме. Речь в данном случае идет о Постановлении Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010 года № 4-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами ряда граждан⁴⁴, в котором Конституционный Суд РФ заявил о том, что наличие в правовой системе России процедур пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений, в связи с вынесением которых были констатированы нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, выступает в качестве обязательной меры. Поскольку же практическое осуществление такого рода меры нацелено на реализацию предписаний данной Конвенции и вытекает из её статьи 46 во взаимосвязи со статьями 19, 46 и 118 Конституции Российской Федерации, то оно требует законодательного закрепления механизма исполнения окончательных постановлений Европейского Суда по правам человека, позволяющего обеспечить адекватное восстановление прав, нарушение которых выявлено Европейским Судом по правам человека.

Нужно сказать, что наш федеральный законодатель в полной мере разделяет такой подход к исполнению решений ЕСПЧ и тем самым к практической имплементации положений Европейской Конвенции, и это подтверждается созданием им специального процессуально-правового механизма, позволяющего практически устранять конкретные нарушения положений Европейской Конвенции посредством использования конструкции вновь открывшихся обстоятельств, позволяющей российским судам пересматривать дела тех заявителей, которые обращались в Европейский Суд по правам человека и были признаны по результатам рассмотрения их дел пострадавшей стороной (жертвой) такого рода нарушений. Соответствующие нормы, фиксирующие данный механизм, содержатся ныне во всех действующих в стране процессуальных кодексах, и все они призваны гарантировать возможность пересмотра вступивших в законную силу постановлений российских судов, вынесенных ранее в отношении заявителя.

Введение в российскую правовую систему института пересмотра решений судов на основании решений ЕСПЧ демонстрирует, как мне представляется, общее положительное отношение Российской Федерации к обязательности ратифицированной Европейской Конвенции и основанных на ее положениях решениях ЕСПЧ.

Такого рода решения, как известно, помимо фиксации в своей резолютивной части самого факта нарушения конкретных положений Европейской Конвенции обычно предусматривают еще и выплату, согласно ст. 41 Европейской Конвенции, справедливой компенсации, возлагаемой, в качестве своеобразной индивидуальной меры ответственности на государство-ответчик как виновную сторону по отношению к пострадавшей стороне, являющейся жертвой такого нарушения.

В связи с этим следует заметить, что Российская Федерация в безусловном порядке всегда выполняла и выполняет такого рода решения ЕСПЧ, исключая лишь тот единственный случай, когда такого рода решение, вынесенное ЕСПЧ в 2014 г. по результатам рассмотрения дела «ОАО «Нефтяная компания ЮКОС» против Российской Федерации», фактически проигнорировавшее правосудное решение российского суда по данному делу и определившее в качестве такой компенсации беспрецедентно высокую по своему размеру сумму, адресовало ее выплату персонально неопределенному кругу лиц, объединенных понятием «акционеры компании заявительницы», хотя они даже не являлись субъектами обращения с соответствующей жалобой в ЕСПЧ.

В дополнение к сказанному исполнение решений ЕСПЧ требует учета и еще одного обстоятельства. В реальности, принимая такого рода решения, фиксирующие нарушения положений Европейской Конвенции и предусматривающие конкретные индивидуальные меры по выплате пострадавшей стороне так называемой справедливой компенсации, Европейский Суд достаточно часто новаторски и творчески интерпретирует в ходе своего толкования те или иные положения данной Конвенции, причем по прошествии не столь уж длительного по историческим меркам периода времени эти интерпретации иногда весьма радикально меняют свое содержание, о котором Российская Федерация в момент ратификации Европейской Конвенции, естественно, ни коим образом не могла быть уведомлена. Тем не менее, в ходе

44. По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федоровой. – Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2010, сост. и отв. ред. О.С. Хохрякова. М., 2011. С.68-83.

такого рода толкований конкретных положений Европейской Конвенции Европейский Суд нередко приходит к выводу о необходимости принятия государством-ответчиком в дополнение к индивидуальным мерам также неких общих мер, направленных на предотвращение подобных нарушений положений Конвенции в будущем в отношении всех других лиц, оказавшихся в аналогичном с заявителем положении. Данные меры в силу своего общего характера обычно предполагают определенную коррекцию правовой системы страны-ответчика, которая может быть осуществлена, как правило, посредством внесения необходимых изменений в ординарные законы данной страны, но в некоторых случаях, как это вытекает, например, из принятого в 2013 году постановления по делу «Анчугов и Гладков против России» реализация подобных мер требует уже внесения изменений и в саму Конституцию Российской Федерации.

Исходя из этой реальности, 93 депутата Государственной Думы обратились с запросом в Конституционный Суд России в частности относительно соответствия Конституции Российской Федерации положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции и защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», говорящей об обязательности для России юрисдикции Европейского Суда по правам человека по вопросам толкования и применения Конвенции и протоколов к ней в случаях, когда имело место нарушение Российской Федерацией положений этих договорных актов после их вступления в действие в отношении Российской Федерации.

Разрешая это дело, а ранее (в 2013 году) и дело по запросу президиума Ленинградского окружного военного суда (Постановление от 6 декабря 2013 года № 27-П⁴⁵), Конституционный Суд Российской Федерации исходил исключительно из конституционно-правовых посылок, которые обрисовывают достаточно узкий коридор его возможностей в формулировании своего отношения к данной проблеме.

Возможности Конституционного Суда РФ по разрешению вопросов о конституционности предлагаемых ЕСПЧ конкретных мер индивидуального или общего характера по преодолению возникшего, по его мнению, нарушения положений Европейской конвенции проистекают прежде всего из провозглашения наличия у Конституции РФ высшей юридической силой на всей территории нашей страны (часть 1 статьи 15 Конституции РФ). Эта высшая юридическая сила Конституции РФ реализуется, естественно, в пределах правовой системы России, в которую включаются в качестве ее составных частей, помимо законов и различных иных нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также ратифицированные международные договоры Российской Федерации, к числу которых, конечно, относится и Конвенция по защите прав человека и основных свобод, и толкующие ее положения решения ЕСПЧ. Но, коль скоро высшая юридическая сила Конституции РФ распространяется на всю российскую правовую систему в целом, то она действует и в отношении каждой из ее составных частей, в том числе тех, которые представлены международными договорами Российской Федерации, включаемыми в нее в силу актов ратификации, не исключая, несомненно, и Конвенцию по защите прав и свобод человека и основанные на ней решения Европейского Суда по правам человека.

Этот вывод, на мой взгляд, логично вытекает из анализа содержания статьи 15 Конституции РФ в качестве единственно возможного, но, несмотря на это, он все же находит своих оппонентов, которые говорят о том, что международные договоры Российской Федерации имеют в российской правовой системе приоритетный характер, поскольку, в части 4 статьи 15 Конституции РФ прямо сказано: «Если каким-либо международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Отсюда, по их мнению, логично следует и другой вывод, согласно которому указанные правила международного договора имеют приоритет и над Конституцией РФ, что означает невозможность неисполнения Россией как положений самих этих международных договоров, так и основанных на них решений контролирующих соблюдение этих договоров межгосударственных органов, включая международные судебные органы, ввиду признания данных решений неконституционными, в том числе Конституционным Судом РФ. В практическом плане данное умозаключение в первую очередь касается, естественно, положений Конвенции по защите прав человека и основных свобод и основанных на них постановлениях Европейского Суда по правам человека.

45. По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда. – Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2010, сост. и отв. ред. О.С. Хохрякова. М., 2013. С.493-502.

Однако такой ход рассуждений всё же не находит надлежащей опоры в нашей Конституции. Во-первых, как представляется, потому, что в силу простого логического толкования статьи 15 Конституции РФ можно вполне определенно уяснить достаточно жесткую соподчиненность ее первой и всех последующих частей, в силу которой часть первая статьи 15 Конституции РФ по своему начальному местоположению в данной статье имеет, определенно, общий характер по отношению ко всем последующим ее частям, поэтому и провозглашаемая ею высшая юридическая сила Конституции РФ также приобретает в рамках российской правовой системы характер принципа общего значения, не знающего каких-либо исключений, что, кстати сказать, подтверждается и текстом всех других статей Конституции РФ, не содержащих на этот счет никаких ясно выраженных оговорок.

Это должно означать, на мой взгляд, только одно: творцы Конституции РФ придали части первой ее статьи 15, безусловно, императивное значение, в силу которого провозглашаемый ею принцип высшей юридической силы Конституции РФ действует применительно к любым составным частям правовой системы России, упоминаемых во всех других статьях Конституции РФ, а равно и в других частях самой статьи 15, включая, конечно, и ее часть 4. Отсюда следует, что все международные договоры Российской Федерации, являющиеся в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы, могут действовать в этой системе также только при условии их подчинения высшей юридической силе Конституции РФ.

Однако, поскольку в силу опять-таки той же части 4 статьи 15 Конституции РФ, международные договоры Российской Федерации имеют приоритет перед ее законами, то эти договоры, равно как и толкующие их положения решения компетентных межгосударственных органов, должны располагаться в российской правовой системе с точки зрения объема их юридической силы под Конституцией РФ и основанных на ней решениях и правовых позициях Конституционного Суда РФ, и занимать, тем самым, промежуточное положение между Конституцией и толкующими ее положения решениями Конституционного Суда РФ, с одной стороны, и федеральными законами РФ, с другой стороны, поскольку именно перед федеральными законами они и имеют в нашей правовой системе приоритет согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Это обстоятельство, к слову сказать, в более выгодном свете с позиции имплементации правоположений Европейской Конвенции характеризует нашу правовую систему, например, в сравнении с германской, в которой Европейская Конвенция, как это следует из правовой позиции Федерального Конституционного Суда Германии, сформулированной по делу Гёргиюлю, не имеет приоритета перед законами, а только приравнивается к ним, поскольку реально получает в германской правовой системе лишь статус федерального закона. В российской же правовой системе данный источник правового регулирования, тем не менее, получил приоритет перед федеральными законами, включая, надо полагать, и федеральные конституционные законы.

Однако такой приоритет ни коим образом не был придан в рамках российской правовой системы положениям Европейской Конвенции и толкующим их решениям ЕСПЧ по отношению к Конституции РФ и толкующим ее положения решениям Конституционного Суда РФ, хотя бы в силу того, что в формально юридическом смысле ни Конституция РФ, ни решения Конституционного Суда РФ не относятся к федеральным конституционным законам и уж тем более к ординарным федеральным законам.

Такое утверждение основывается в первую очередь на том, что в самом тексте Конституции РФ она формально не именуется каким-либо словосочетанием, в которое бы входило слово «закон», кстати, в отличие от прежних времен, в которые она именовалась в нашей стране, основным законом. Но даже, если бы она и была названа таковым в настоящее время, то в иерархии нормативных правовых актов, входящих в российскую правовую систему, она все равно реально оказалась бы на вершине правовой системы России, т.е. в позиции, предназначенной исключительно только для неё. Соответственно и в этом случае абсолютно все остальные части либо элементы этой правовой системы опять-таки располагались бы в ней с точки зрения объема их юридической силы только на нижестоящих по отношению к Конституции уровнях, как это и имеет место сейчас в нашей правовой системе.

Таким образом, на сегодняшний день нет никаких конституционно-правовых оснований для вывода о том, что в российской правовой системе Конституция РФ и толкующие ее решения Конституционного Суда РФ обладают меньшей юридической силой в сравнении с Европейской Конвенцией и основанных на ней решениях ЕСПЧ.

Однако нельзя не сказать о том, что приведенная схема рассуждений и следующие из нее выводы тоже имеет своих оппонентов, которые используют для их опровержения еще один аргумент, основанный, как им представляется, на положениях Венской конвенции о праве международных договоров между

государствами и международными организациями или между международными организациями⁴⁶. Этот аргумент вытекает, по их мнению, из содержания части 1 статьи 46 данной Конвенции, согласно которой государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основании недействительности его согласия. Однако следует обратить внимание на то, что этим утверждением содержание данного пункта не исчерпывается, поскольку в его концовке сказано буквально следующее: «...приведенное правило не действует тогда, когда данное нарушение было явным и касалось нормы его (государства) внутреннего права особо важного значения».

Вряд ли кто-либо может усомниться в том, что в Конституции РФ, как, впрочем, и в конституциях других государств, содержатся именно такого рода нормы особо важного значения, по этой причине ни сами международные договоры, ни толкующие их решения компетентных межгосударственных органов не могут и не должны посягать на нормы конституции какого бы то ни было суверенного государства, включая, разумеется, и Россию.

В добавление к этому нужно вспомнить еще и о существовании части третьей статьи 46 Венской конвенции, в которой сказано, что нарушение является явным, если оно будет объективно очевидным для любого государства или любой международной организации, ведущего/ведущей себя в этом вопросе в соответствии с обычной практикой государств и, в надлежащих случаях, международных организаций и добросовестно. Плюс к тому в пункте 1 статьи 31 Венской конвенции закреплено общее правило о необходимости добросовестного толкования договора в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и цели договора.

Основываясь на этих международно-правовых положениях, Конституционный Суд Российской Федерации сделал в пункте 3 мотивировочной части своего постановления от 14 июня 2015 г. № 21-П логично проистекающий из них вывод о том, что из пункта 1 статьи 46 Венской Конвенции вытекает правомочие государства блокировать действие в отношении него отдельных положений международного договора, ссылаясь на то обстоятельство, что согласие на обязательность для него данного договора было выражено им в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, поскольку данное нарушение было явным и касалось нормы права особо важного значения, к каковым относятся положения Конституции РФ, нарушение которых является, несомненно, явным в силу своей очевидности для любого субъекта международного права действующего в этом вопросе добросовестно и в соответствии с обычной практикой.

Кроме того, Конституционный Суд РФ сказал в этом пункте и о том, что международный договор является для его участников обязательным только в том значении, которое может быть уяснено с помощью приведенного выше правила толкования. С этой точки зрения, если Европейский Суд по правам человека, толкуя в процессе рассмотрения дела какое-либо положение Конвенции о защите прав человека и основных свобод, придает используемому в нем понятию другое, нежели его обычное, значение, либо осуществляет толкование вопреки объекту и целям Конвенции, то государство, в отношении которого вынесено постановление по данному делу, вправе отказаться от его исполнения, как выходящего за пределы обязательств, добровольно принятых на себя этим государством при ратификации Конвенции. Соответственно, постановление Европейского Суда по правам человека не может считаться обязательным для исполнения, если в результате толкования конкретного положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, на котором основано данное постановление, осуществленного в нарушение общего правила толкования договоров, смысл этого положения разойдется с императивными нормами общего международного права (*jus cogens*), к числу которых, безусловно, относятся принцип суверенного равенства и уважения прав, присущих суверенитету, а также принцип невмешательства во внутренние дела государств.

Таким образом, положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их толковании, данным решениями Европейского суда по правам человека, могут и должны включаться в российскую правовую систему, но могут действовать в ней только при соблюдении условия их подчиненности высшей юридической силе Конституции РФ, что исключает всякую возможность исполнения на территории нашей страны тех решений такого рода, которые содержат положения, противоречащие Конституции РФ и толкующим ее положения решениям Конституционного Суда РФ, поскольку игнорируют, тем самым, их высшую юридическую силу как общеобязательный конституционный принцип, императивно действующий в рамках российской правовой системы.

46. Заключена в г. Вене 21.03. 1986 г. – См.: Международное публичное право. Сборник документов. Т.1. 1996. С. 87-113.

ОКПЧ как пример механизма парламентского контроля

Майкл О'Бойл

Заместитель Секретаря-канцлера Европейского суда по правам человека (2006-2015 гг.)

Доброе утро, дамы и господа.

Я хотел бы сразу предупредить о том, что организаторы этой конференции в последний момент попросили меня выступить вместо британского эксперта в области прав человека Мюррея Ханта, который работает юрисконсультантом в Объединённом комитете по правам человека (ОКПЧ) и который, к сожалению, был вынужден в последний момент отказаться от участия в нашей встрече. Конечно, мне выпала непростая задача. Мюррей Хант является признанным специалистом в области функционирования Объединённого комитета. Он значительно более компетентен в этом вопросе, нежели я. Поэтому я решил ограничить своё выступление общими замечаниями об исполнении постановлений Суда, о понятии общей ответственности за защиту конвенционных прав в его парламентском измерении и о роли Объединённого комитета в исполнении постановлений ЕСПЧ, вынесенных в отношении Соединённого Королевства. Последняя из указанных тем более точно и тщательно раскрыта М. Хантом в его письменном докладе. Рекомендую всем тем, кого интересует свежая информация о британской практике в сфере исполнения постановлений Суда, в первую очередь ознакомиться с этим докладом.

Все мы можем согласиться с тем, что исполнение постановлений Суда имеет важнейшее значение для обеспечения целостности и надёжности всей системы Конвенции. Когда же постановление Суда требует принятия мер общего характера, как в некотором количестве дел, исполнение может оказаться тяжёлым и сложным процессом, требующим проведения консультаций и достижения соглашения большим количеством государственных структур. Понадобится, скорее всего, и большой запас дипломатических навыков и терпения для ведения диалога. Как отметил бывший докладчик ПАСЕ Эрик Юргенс: «Механизм Конвенции действует не в правовом вакууме. Постановления Суда исполняются и переносятся в реальную жизнь в ходе сложного юридического и политического процесса, в котором принимает участие ряд внутригосударственных и международных структур и органов».

Говоря о международных органах, он имеет в виду не только Комитет министров, но и Парламентскую ассамблею Совета Европы (в лице её Комитета по правовым вопросам и правам человека (КПВПЧ)). Он также говорит о национальных органах, и не ограничивается при этом исполнительной властью, а включает также и парламенты, которые могут сыграть важную роль в процессе осуществления контроля.

В качестве второго общего пункта я хотел бы выделить растущую озабоченность по поводу «дефицита реализации», негативно влияющего на международное право в области прав человека. Складывается впечатление, что установление стандартов и выработка надлежащих механизмов, при помощи которых можно контролировать соблюдение государствами этих стандартов, больше не являются приоритетом. На первый план выходит поиск способов обеспечения реализации государствами соответствующих норм на национальном уровне. В этом и состоит суть концепции субсидиарности. Как отметил Мюррей Хант, действительно сложная задача состоит в том, чтобы найти наиболее эффективные рычаги в национальной

системе, позволяющие обеспечить необходимые изменения в праве, политике и практике, которые приведут к практическому осуществлению обязательств в сфере прав человека.

Нужно смотреть правде в глаза и признать, что даже в высокоразвитой системе Конвенции реализация постановлений Суда становится более проблематичной, когда эти постановления затрагивают жизненно важные национальные интересы и государства проявляют нежелание исполнять их, несмотря на наличие ясно выраженных международно-правовых обязательств по исполнению.

Моё третье общее замечание касается концепции совместной ответственности. Как было признано Судом в Страсбурге и Государствами в Брюссельской и Брайтонской декларациях, защита прав человека является предметом совместной ответственности национальных и международных субъектов. Эта концепция включает в себя не только понятия субсидиарности и пределов свободы усмотрения, но и подразумевает постоянный диалог ЕСПЧ с национальными институтами, а именно с судами высшей инстанции, а также с органами исполнительной и законодательной власти. В то же время, понятие совместной ответственности за защиту прав человека применимо и на национальном уровне, где все три ветви власти вместе отвечают за обеспечение защиты прав человека и, в частности, за исполнение постановлений Суда, установивших нарушение Конвенции. Возможно, этот аспект концепции не получил достаточного внимания со стороны международных структур. Он может быть с должным вниманием рассмотрен на нашей конференции по поиску инновационных и действенных механизмов исполнения постановлений ЕСПЧ. Данный аспект совместной ответственности включает такое же требование ведения постоянного диалога, как и на международном уровне. Как показывают печально известные примеры неисполнения постановлений Суда, он тесно связан с важными требованиями о том, что необходимо убедительно обосновать легитимность международной системы защиты прав человека, а также аргументированно возражать критикам, заявляющим, что суды, состоящие из неизбираемых и не несущих ответственности судей, подрывают демократию и игнорируют демократическую волю Парламента, применяя законы о правах человека. Возможно, для международных субъектов послужит некоторым утешением тот примечательный факт, что та же самая критика звучит в адрес национальных судов высшей инстанции.

Очевидно, что для успешного функционирования национальной системы исполнения решений необходимо, чтобы все три ветви власти – исполнительная, законодательная и судебная – работали на достижение общей цели, выполняя при этом различные, но взаимодополняющие функции. При отсутствии у исполнительной власти политической воли на исполнение постановления, две остальные ветви, даже действуя сообща, вряд ли смогут добиться исполнения. Тем не менее, они, безусловно, смогли бы сыграть определённую роль и попытаться убедить и уговорить исполнительную власть сделать то, что требуется от правового государства.

Теперь я плавно перехожу к существующему в Соединённом Королевстве парламентскому контрольному механизму – ОКПЧ. Он был создан Парламентом в 2001 году.

За годы своей работы ОКПЧ превратился в парламентский орган контроля за соблюдением прав человека. Он проверяет все правительственные законопроекты и отбирает для дальнейшего контроля те из них, которые могут иметь существенное значение для прав человека. Комитет также осуществляет проверку действий Правительства в отношении решений британских судов и постановлений Европейского суда по правам человека, в которых были установлены нарушения прав человека.

Работа ОКПЧ стала хорошо известным и привычным элементом британской картины прав человека. Благодаря высокому качеству докладов Комитет завоевал отличную репутацию как в среде юристов-профессионалов, так и за её пределами.

Комитет состоит из 12 членов: 6 от Палаты лордов, 6 от Палаты общин. В его состав входит постоянный юрисконсульт. Партии представлены в Комитете в той же пропорции, в какой они представлены в палатах Парламента. При этом необязательно, чтобы Председателем Комитета был член правящей партии.

Комитет пользуется репутацией органа, действующего на двухпартийной основе, независимо от своего состава. Я не буду пытаться детально описать все функции Комитета. В своём докладе Мюррей Хант прекрасно осветил его взаимодействие с министерствами. Я же хочу подчеркнуть несколько его важнейших характеристик.

ОКПЧ решает три главные взаимосвязанные задачи:

- ▶ усиление защиты прав человека как на уровне парламентских процедур, так и в Соединённом Королевстве в целом;
- ▶ повышение ответственности исполнительной власти перед Парламентом по вопросам прав человека; и
- ▶ улучшение качества обсуждения вопросов прав человека в ходе законотворческого процесса.

Выполнение этих задач требует предварительного изучения Комитетом всех законопроектов, рассматриваемых Парламентом. Он выявляет проекты законов, которые затрагивают важные вопросы прав человека и представляет свои комментарии по ним. Совершенно очевидно, что для эффективной работы Комитету важно выразить свою позицию на ранних стадиях законодательного процесса, потому что после того, как палата приступит к обсуждению законопроекта, возможности повлиять на итоговый результат значительно сужаются.

Помимо постоянной проверки законопроектов, которые представляются в Парламент, ОКПЧ проводит более широкие тематические исследования по вопросам, имеющим серьёзное значение для прав человека. Так, он исследовал такие вопросы, как смерть в местах лишения свободы, торговля людьми и противодействие терроризму и права человека.

Комитет также осуществляет контроль в отношении действий Правительства, направленных на исполнение постановлений ЕСПЧ, требуя раскрыть планы реагирования на постановления.

Комитет составил документ под названием «Руководство для ведомств по реагированию на судебные решения по правам человека» (с ним можно ознакомиться на сайте Комитета). В нём нашёл отражение полезный опыт взаимодействия министерств и ОКПЧ.

Министерствам, готовящим План действий в ответ на постановление ЕСПЧ о нарушении Конвенции, рекомендовано включать в текст документа короткие описания и ссылки на имеющие отношение к делу доклады о мерах общего характера, подготовленные ОКПЧ или иными независимыми экспертными органами, такими как Независимый эксперт по законодательству о терроризме. Включение таких инструкций явилось результатом критики, высказанной ОКПЧ в своих докладах по поводу подготовленных Правительством документов в процессе исполнения постановления по делу «Гиллан» *Gillan*⁴⁷. ОКПЧ подверг Правительство критике за то, что в своих документах оно не обратило внимание Комитета министров на тот факт, что и ОКПЧ, и Независимый эксперт заблаговременно выразили сомнения относительно достаточности мер общего характера, предложенных Правительством в ходе процедуры исполнения постановления Суда.

Процесс принятия мер общего характера начинается, главным образом, по инициативе Правительства и входящих в него структур: всё зависит от профильного ведомства, определяющего меры, необходимые для исполнения постановления. Министерство юстиции играет лишь общую координирующую роль. ОКПЧ поставил перед собой задачу проведения проверки достаточности представляемых ведомствами документов и своевременности их предоставления. Изначально такое взаимодействие ограничивалось перепиской между Комитетом и соответствующим ведомством. Периодически ОКПЧ издавал отчёты по результатам проведённых проверок. С течением времени порядок работы ОКПЧ изменился. В настоящее время Правительство представляет Объединённому комитету ежегодный отчёт о реагировании на судебные решения, в том числе, на постановления Европейского суда по правам человека⁴⁸.

ОКПЧ использует разнообразные процедуры для проверки документов Правительства, принимаемых в процессе исполнения постановлений ЕСПЧ. В ходе ежегодных встреч с министром, который занимается вопросами соблюдения прав человека, комитет может задавать ему устные вопросы по поводу правительственного доклада. В случае необходимости ОКПЧ может вести переписку с соответствующим профильным ведомством по поводу реагирования на конкретные постановления Суда.

Он также активно приглашает представителей различных заинтересованных сторон (правозащитных НПО, учёных, благотворительных фондов, иных лиц, чьи интересы могут быть затронуты проектом закона).

В некоторых случаях ОКПЧ предлагает внести изменения в проекты законов в целях обеспечения исполнения постановлений Европейского суда по правам человека. Он также готовит доклады о правительственном реагировании на судебные решения, но с меньшей периодичностью, нежели ранее: за время работы Парламента созыва 2010-2015 годов ОКПЧ опубликовал лишь один доклад о судебных решениях, затрагивающих права человека, незадолго до прекращения полномочий Парламента⁴⁹.

47. «Гиллан и Квинтон против Соединённого Королевства» [*Gillan and Quinton v. the United Kingdom*], постановление ЕСПЧ от 12 января 2010 г.

48. «Реагирование на судебные постановления о правах человека: доклад ОКПЧ за 2013-2014 годы» (*Responding to human rights judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government response to human rights judgments 2013-14*), декабрь 2014 года https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389272/responding-to-human-rights-judgments-2013-2014.pdf

49. Седьмой доклад за 2014-2015 годы, (*Human Rights Judgments*), март 2015 года <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201415/jtselect/jtrights/130/130.pdf>

Некоторые специалисты в области права отмечают, что Комитет, в действительности, пытается развить внутри Парламента «культуру прав человека» (иногда ещё говорят «мейнстриминг прав человека», т.е. выдвижение прав человека на первый план) и культуру обоснованности. Культура прав человека означает, что при определении политики и принятии законодательства Парламент должен учитывать вопросы прав человека. Культура обоснованности предполагает, что министерства и ведомства должны приводить доводы в поддержку политических мер и законодательных предложений и, в частности, быть готовыми обосновать их с точки зрения прав человека. Это требование заключается в том, что Правительство должно продемонстрировать «обоснование с учётом прав человека» не только в контексте Европейской конвенции и практики по ней, но и в свете международного права в области прав человека в целом. Обе указанные задачи служат одной конечной цели – усилению защиты прав человека в рамках британского парламентского процесса.

В заключение я повторяю то, о чём уже говорил ранее. Для эффективной работы такого контрольного механизма необходима политическая воля всех ветвей власти. Одно из проводившихся в Великобритании исследований показало, что в последнее время члены Парламента стали значительно чаще ссылаться на доклады ОКПЧ, и роль этих докладов в парламентских дебатах существенно возрастает. Это хороший знак, говорящий о том, что уровень осведомлённости Парламента о проблематике прав человека повышается.

Как орган парламентского контроля в сфере прав человека ОКПЧ заслуживает изучения и может послужить хорошим примером для других государств. ПАСЕ регулярно выступает за то, чтобы во всех государствах-участниках были созданы свои контрольные органы в какой-либо форме в соответствии с их правовыми и конституционными традициями.

Обращаясь к вопросу о праве заключённых голосовать на выборах, необходимо отметить, что ОКПЧ систематически оказывает давление на власти Великобритании, убеждая их принять законодательство, которое позволило бы исполнить постановление Суда по делу «Хёрст» [Hirst]⁵⁰. Однако ни исполнительная власть, ни Парламент не готовы признать важность выдвигаемых Комитетом аргументов. В то же время, как мы все понимаем, проблема связана не с недостатками в работе ОКПЧ, а с государственной политикой в целом. Ситуация доказывает истинность старой пословицы: «можно пригнать коня на водопой, но пить его не заставишь».

Спасибо всем за внимание.

50. «Хёрст против Соединённого Королевства (№ 2)» [*Hirst v. the United Kingdom (No.2)*], постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 г.

Судебная аксиология в имплементационном механизме европейских конвенционных требований

Николай Семенович Бондарь
Судья Конституционного Суда Российской Федерации

При всем многообразии как формально-юридических способов, так и конкретной практики отдельных государств по включению международных правовых норм, в том числе Европейской Конвенции о правах человека (далее - ЕКПЧ), в национальные правовые системы, представляется принципиально важным, что *институт имплементации имеет, в конечном счете, аксиологическую (ценностную) основу*. Это и понятно: без учета национальных исторических, социокультурных ценностей в их соотношении с общепризнанными принципами и нормами международного права и получающими в них отражение общедемократическими ценностями в принципе невозможна имплементация международно-правовых норм в национальные правовые системы.

Более того, ценностным по своей сути является уже сам по себе выбор государства в пользу международного правового сотрудничества, в том числе признание компетенции наднациональных юрисдикционных органов, общих пределов восприятия национальным правовым порядком общепризнанных принципов и норм международного права, равно как и выбор конкретного характера (способа) восприятия и реализации того или иного принципа, нормы международного права или норм ЕКПЧ, в том числе в интерпретации Европейского Суда по правам человека (далее - ЕСПЧ), во внутригосударственной практике правоприменения.

■ 1. Учитывая саму *роль судебных органов в имплементационном механизме*, а также особенности данной формы государственно-властной деятельности по адаптации норм международного права к национальному правовому порядку, представляется актуальной *постановка вопроса о судебной аксиологии как инструментальном средстве имплементации международно-правовых норм в национальную правовую систему*.

Судебно-аксиологические подходы как инструмент обеспечения правовой имплементации имеют универсальное значение: ведь правовые позиции, которые вырабатываются высшими судебными органами, являются обязательными и для исполнительной, и, что особенно важно, для законодательной власти. Так, решение судебного органа конституционного контроля может стать первым этапом принятия мер общего характера и, соответственно, имплементации тех или иных норм ЕКПЧ в национальное законодательство. В качестве такого примера можно назвать Постановление Конституционного Суда РФ (далее - КС РФ) от 27 февраля 2009 г. N 4-П; его особенностью было то, что еще до рассмотрения данного дела в КС РФ ЕСПЧ рассмотрел жалобу того же заявителя (гражданина Штукатурова П.В.) и, удовлетворив ее, отметил в ряду мер общего характера необходимость совершенствования в этой части национального законодательства, приведения его в соответствие с конвенционными требованиями. КС РФ, в свою очередь, признал неконституционными обжалуемые нормы, связанные с возможностями судебной

защиты прав недееспособных лиц, восприняв подходы ЕСПЧ, что в последующем получило законодательную реализацию. Тем самым решение КС РФ стало отправным импульсом и важным элементом государственного механизма имплементации соответствующих международно-правовых стандартов, выработанных ЕСПЧ⁵¹.

При этом, отмечая значительное повышение уровня и качества участия судебных органов в правовой имплементации, есть все основания для определенного *разграничения функциональной роли судов различных юрисдикций в механизме имплементации европейских конвенционных требований*.

Так, суды общей юрисдикции и арбитражные суды ориентированы, прежде всего, на исполнение конкретных решений ЕСПЧ в рамках установленного механизма пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам. Соответствующее правовое регулирование предусмотрено в процессуальном законодательстве - п.4 ч.2 ст.311 АПК РФ, п.4 ч.4 ст.392 ГПК РФ, п. 2 ч. 4 ст. 413 УПК РФ, п.4 ч.1 ст.350 КАС РФ. Это, однако, не исключает с их стороны и более широкого участия: так, если при судебном рассмотрении дела были выявлены обстоятельства, которые способствовали нарушению прав и свобод граждан, гарантированных Конвенцией, отмечается в п.11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г., суд вправе вынести частное определение (или постановление), в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на обстоятельства и факты нарушения указанных конвенционных прав и свобод, требующие принятия необходимых мер⁵².

Несомненно, однако, особая роль в судебном механизме правовой имплементации европейских конвенционных требований принадлежит конституционному правосудию, что обусловлено главным образом его специфической правовой природой. Конституционный Суд, получая институционное оформление как правоприменительный юрисдикционный орган, объективно, по самой природе своей деятельности и особенностям юридической силы принимаемых решений, все в большей степени – и это становится все очевиднее для современной юриспруденции – приближается в своих итогово-правовых характеристиках к нормативно-установительной юридической практике, к правотворчеству. В этом плане КС обладает характеристиками *квазиправотворческого органа*, что, однако, не лишает его статусных качеств полноценного судебного органа.

Признавая ту или иную норму неконституционной, КС лишает юридической силы (ст. 79 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»), т.е. отменяет ее. Уже отсюда следует, что соответствующее решение КС не лишено свойств нормативного акта, направленного, как известно, на установление либо изменение, отмену правовых норм или на изменение сферы их действия. Вместе с тем КС выступает своего рода генератором конституционно-правовой энергии, которая обеспечивает, в частности, конституционно-судебную «риховку» норм отраслевого законодательства (и сложившейся правоприменительной практики), т. е. судебное-контрольное воздействие на отраслевое законодательство посредством конституционного истолкования с целью доведения его до уровня требований конституционных принципов и ценностей без вторжения в букву закона.

Таким образом, конституционным проводником, интегратором международно-правовых норм в национальные правовые системы нередко выступают судебные, в том числе специализированные юрисдикционно-контрольные, органы, призванные обеспечивать соблюдение, реализацию норм и принципов международного права, в том числе посредством привлечения национальных государств к ответственности за нарушение международных (договорных) обязательств. Оценивая достигнутый уровень интеграции правового пространства Европы, следует признать, что именно эти (судебно-юрисдикционные) процессы играют на сегодняшний день едва ли не определяющую роль с точки зрения перспектив формирования европейского конституционализма.

■ 2. *Что лежит в основе ценностно-имплементационных подходов КС РФ применительно, в частности, к ЕСПЧ?* При ответе на этот вопрос следует учитывать, что конституционно-судебная практика как в ее негативном, так и в правообразующем, нормативном значении, осуществляется на основе системной реализации нормативного потенциала Конституции РФ, включая положения ч.4 ст.15. Практика российского конституционного правосудия свидетельствует о том, что КС РФ последовательно признает за решениями Европейского Суда и его интерпретационной практикой как доктринально-методологическую, так и собственно юридическую ценность - как для правоприменительной, так и нормотворческой имплементационной практики.

51. См.: Постановление КС РФ от 27.02.2009 N 4-П// СЗ РФ. 2009.N 11. ст. 1367.

52. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 N 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»// Российская газета. 2003. 2 декабря. N 244.

В основе ценностно-имплементационного подхода лежит *признание принципиального тождества юридической природы конвенционных и наднациональных конституционных прав*. Именно такой вывод методологического значения сделал КС РФ: из него вытекает не только значение Конвенции для отправления национального конституционного нормоконтроля (что само по себе тоже важно), но и *фактическое признание конституционной природы за конвенционными правами и свободами в их соотношении с национальным институтом прав человека*. Пожалуй, впервые национальный орган конституционного правосудия Европы (в лице КС РФ) сделал столь определенный вывод на предмет юридической природы конвенционных прав и свобод: «...Права и свободы человека и гражданина, признанные Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, - это те же по своему существу права и свободы, что закреплены в Конституции Российской Федерации»⁵³.

Из этого КС РФ делает еще один, не менее принципиальный, вывод: «Подтверждение их нарушения соответственно Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом Российской Федерации – в силу общей природы правового статуса этих органов и их предназначения – предполагает возможность использования в целях полного восстановления нарушенных прав единого институционального механизма исполнения принимаемых ими решений».

В этом находит свое подтверждение тот факт, что происходит не только прямое влияние международных (европейских) институтов защиты прав человека на национальные конституционные системы, но и, своего рода, *конституционализация общепризнанных принципов и норм международного права* и на этой основе – проникновение внутривнутригосударственных юридико-правовых (конституционных) начал в сферу международных отношений, определяющих, в частности, сферу европейского конституционного пространства.

Расширение взаимодействия национальной правовой системы с источниками наднационального права, все более активное проникновение в нее прецедентных актов европейской конвенционной юрисдикции естественным образом связаны с возникновением различного рода возможных ценностных конфликтов, коллизий, противоречий, которые могут приобретать наиболее острый, принципиальный характер в случае расхождения во мнениях применительно к обстоятельствам одного и того же (или аналогичного) дела ЕСПЧ и КС РФ.

Подтверждением весьма высокого уровня активности соответствующих интеграционных начал является динамика использования решений ЕСПЧ в постановлениях КС РФ (по пятилетним периодам): в 2000-2004г.г.- 15,9% постановлений КС РФ содержали ссылки на решения ЕСПЧ, в 2005-2009г.г. их стало уже 39,1 %, а в период 2010-2014 г.г.- уже 41,2 %.

■ 3. Анализируя сущностную характеристику судебной аксиологии применительно к взаимодействию национальной конституционной, с одной стороны, и конвенционной юрисдикционной деятельности, с другой, следует учитывать не только общие, но и специфические черты. Сам характер, пределы ценностно-юрисдикционного влияния этих органов имеют различия, порой весьма существенные. При этом данные различия существуют объективно и, соответственно, их необходимо оценивать не с конфронтационных позиций, а в координатах достижения компромисса, баланса интересов и ценностей - через признание объективно существующих различий между ценностными началами конвенционной и национальной конституционной юрисдикции, многообразия национальных конституционных юрисдикций.

В чем проявляются эти различия с точки зрения судебной аксиологии? Главное, пожалуй, заключается в том, что *на КС РФ как органе конституционного контроля лежат задачи по обеспечению принципиального единства и нерушимости ценностных основ конституционного правопорядка*, что достигается в том числе посредством обеспечения единства толкования и применения Конституции, а также единства конституционно-правовой интерпретации законодательства и всей судебной правоприменительной практики. Залогом и условием успешного решения соответствующих проблем является единство и нерушимость ценностных основ системы национального конституционализма.

Показательным является в этом плане рассмотренное недавно КС РФ дело, по итогам которого принято Определение от 16 июля 2015г № 22-П. Его суть связана с тем, что применительно к одному и тому же религиозному тексту (издание религиозного объединения «Свидетели Иеговы») в разных регионах РФ были вынесены различные судебные решения, касающиеся его оценки на наличие признаков экстремизма. В связи с этим данная религиозная организация оспорила отдельные положения Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», усмотрев в них неопределенность. КС РФ в своем решении указал, что в судебной практике должно обеспечиваться такое конституционное

53. См.: Постановление КС РФ от 26 февраля 2010 г. № 4-П, абз. второй подп. 3.3 мотивир. части // СЗ РФ. 2010. № 11. Ст. 1255.

истолкование соответствующих нормативных положений, чтоб было гарантировано единообразие судебной практики с помощью соответствующих процессуальных и инстанционных механизмов. Иными словами, КС РФ исходит из того, что один и тот же текст не может быть квалифицирован по-разному с точки зрения противодействия экстремизму, поскольку ценности, которые защищаются этим законодательством, едины в масштабе всей страны. Обеспечение принципиального единства ценностных основ конституционного строя, универсальность конституционных ценностей предполагает поэтому со стороны КС РФ необходимость оценки пределов влияния религиозного, национально-этнического факторов на законодательство и его правоприменение. Такие же подходы нашли свое отражение и в других решениях КС РФ, например, о возможности создания политических партий по религиозному⁵⁴, регионально-национальному⁵⁵ признакам и т.д.

Что же касается европейской конвенционной юрисдикции, то уже *в силу субсидиарной природы ЕСПЧ предполагается достаточно высокий уровень сдержанности в отношении требований единообразия ценностных подходов к различным национальным правовым порядкам.*

Это находит свое подтверждение, в своей основе, и в практике ЕСПЧ (хотя, справедливости ради, следует признать, что такие подходы реализуются не всегда последовательно). Показательно – в положительном плане – дело «Лаутси и другие (Lautsi and others) против Италии» (жалоба N 30814/06) о правомерности размещения изображения распятий И. Христа в государственных школах. Не касаясь достаточно сложного, противоречивого процесса выработки и принятия окончательного решения (в конечном счете, Большой палатой ЕСПЧ), отметим, что Европейский Суд справедливо констатировал, что «решение о том, увековечивать традицию или нет, в принципе относится к пределам усмотрения государства-ответчика (п.68). Соответственно, и «решение о содержании распятий в классах государственной школы, в принципе, является вопросом, относящимся к пределам усмотрения государства-ответчика»; об этом свидетельствует, кроме прочего, и «факт отсутствия европейского консенсуса по вопросу о наличии религиозных символов в государственных школах» (п.70).

В этом проявляется, своего рода, *полифония современного европейского конституционализма* или, как это называет, например, Е. Танчев, это есть проявление «многоуровневого конституционализма»⁵⁶ на европейском континенте. Это и понятно: в нынешних условиях достигнутого уровня правовой интеграции, в частности, между государствами-членами Совета Европы (к которым принадлежит РФ), нет никаких оснований говорить о наличии единого для них конституционно-правового пространства.

В сегодняшних условиях, когда отсутствует единый нормативный массив «европейского конституционного права», *нормативную правовую основу формирования европейского конституционализма* составляет сложная, достаточно своеобразная нормативная система, воплощающая единство международно-правовых европейских компонентов и национально-государственных конституционных институтов. Применительно к государствам-членам Совета Европы это выглядит в виде нормативного комплекса, который формируется: во-первых, на основе конвенционного регулирования, имея в виду ЕКПЧ и прецедентную практику ее толкования Европейским Судом, а также иное международное договорное (европейское) правовое регулирование; во-вторых, на основе национального конституционного регулирования, включая практику национальных органов конституционной юрисдикции, которые активно включаются в систему охраны европейских демократических ценностей, приобретающих конституционное значение как для отдельных государств, так и европейского правового пространства в целом⁵⁷.

При этом важно учитывать, что европейский конституционализм не есть некий региональный «право-глобализм» в европейских масштабах его распространения. Это качественно новая философско-мировоззренческая категория, призванная отразить не столько наднациональную правовую универсализацию, сколько *национально-конституционную интеграцию* государственно-правовых систем Европы на основе их взаимообогащения при сохранении юридического суверенитета правовых систем. Этому обстоятельству не противоречит и тот факт, что европейский конституционализм естественным образом – не только в силу глобальных для европейского правового пространства последствий, но и по самой своей природе, с учетом обретения новых качеств – выходит далеко за пределы простого (суммарного) сложения национальных конституционно-правовых систем; важной проблемой является обеспечение непротиворечивого взаимодействия соответствующих нормативно-правовых компонентов.

54. Постановление КС РФ от 15.12.2004 N 18-П// СЗ РФ.2004. N 51. ст. 5260.

55. Постановление КС РФ от 01.02.2005 N 1-П// СЗ РФ», 07.02.2005, N 6, ст. 491.

56. См.: Танчев Е. Возникающий наднациональный конституционализм и современные системы конституционного контроля // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. N 4. С. 61.

57. См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. М.: Норма, 2015. С.217-223.

В этих условиях принципиально важным является признание со стороны ЕСПЧ, своего рода, *плюрализма конституционных ценностей*, имея в виду как нормативно-правовое пространство, так и правореализационную сферу.

Нельзя, однако, не признать, что есть решения ЕСПЧ, в которых со всей очевидностью проявляется дефицит полифонии европейского конституционализма. Ярким примером является в этом плане Постановление ЕСПЧ от 04 июля 2013 г. «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалобы N 11157/04 и 15162/05), которым была поставлена под сомнение даже норма (ст. 32) Конституции РФ. Наряду с другими в связи с этим возникает и вопрос о том, имеется ли между национальными конституционными и конвенционными ценностями некая иерархия?

Представляется обоснованным утверждение, что *между конвенционными и национальными конституционными ценностями существуют не иерархически-субординационные, а, прежде всего, координационные связи*. При этом уровень координационных связей может быть различным, что подтверждается, в том числе и практикой КС РФ. В конечном счете, это вопрос о соотношении европейского консенсуса и национальной конституционной идентичности, имея в виду, что концепция «европейского консенсуса» используется порой в ущерб конституционному плюрализму и «конституционной полифонии» в рамках европейского конституционного пространства.

Важным и весьма положительным направлением интеграции конвенционных норм и принципов в национальную правовую систему является *использование правовых позиций ЕСПЧ для преодоления коллизий национальных конституционных ценностей* и, в конечном счете, имплементация европейских стандартов в национальную правовую систему. Таких решений КС РФ достаточно много – как относящихся к раннему периоду членства РФ в СЕ, так и новых, принятых в последнее время. Например, для разрешения коллизий, достижения баланса между правом на свободу слова, с одной стороны и правом на предвыборную агитацию КС активно использовал в свое время постановление ЕСПЧ от 19 февраля 1999 г. по делу «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства»⁵⁸. А в недавно принятом постановлении от 12 марта 2015 г. № 4-П КС РФ выработал, опираясь на постановление ЕСПЧ от 26 июня 2014 г. по делу «Габлишвили против Российской Федерации» (жалоба N 39428/12), механизм защиты прав ВИЧ-инфицированных иностранных граждан - при наличии у них на территории РФ членов своей семьи - на основе поиска баланса частных и публичных интересов, защиты ценностей семьи, с одной стороны, и здоровья населения страны пребывания, с другой. Тем самым КС РФ фактически осуществил судебную имплементацию соответствующей правовой позиции ЕСПЧ в российское национальное законодательство.

■ 4. Вместе с тем расширение взаимодействия национальной и наднациональной юрисдикций, все более активное проникновение в национальные правовые системы прецедентных начал европейской конвенционной юрисдикции обоснованно и вполне естественным образом повышает риск возникновения различного рода ценностных конфликтов, коллизий, противоречий, которые могут приобрести наиболее острый характер в случае расхождения в подходах по одному и тому же делу, рассмотренному ЕСПЧ и КС РФ (как это имело место, в частности, по известному делу К. Маркина⁵⁹).

При выработке вариантов их разрешения важно учитывать принципиального характера обстоятельство, что *аксиологические коллизии как таковые, в том числе возникающие из соотношения и столкновения национального и наднационального права, имеют конституционное значение*. А все споры, которые по своей юридической природе, характеру и последствиям являются конституционными, подлежат разрешению, как известно, в порядке конституционного судопроизводства. Именно в этом ключе необходимо рассматривать и Постановление КС РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П, которым был предложен механизм разрешения соответствующих коллизий.

Справедливости ради следует признать, что аксиологические коллизии, возникающие из соотношения конвенционной и национальной конституционной юрисдикций, носят, в своей основе, исключительный характер. Ярким примером в этом плане может служить отношение различных правопорядков к институту однополых браков и к пропаганде гомосексуальных связей в соотношении с европейским конвенционным подходом. Основные подходы ЕСПЧ на этот счет известны, как и позиция ряда государств Запада.

Между тем очевидно, что сексуальная свобода является тем аспектом самовыражения личности, который не может интерпретироваться в отрыве от общей сложившейся в конкретной культуре системы социальной регуляции, включая моральные, религиозные нормы, национальные традиции и т.п. Очевидно, что, например, в мусульманском мире приемлемые в Европе проявления сексуальной раскрепощенности

58. Постановление КС РФ от 30.10.2003 N 15-П // СЗ РФ. 2003. N 44. ст. 4358.

59. См.: Определение КС РФ от 15.01.2009 N 187-О-О; Постановление КС РФ от 06.12.2013 N 27-П // СЗ.РФ. 2013, N 50, ст. 6670.

не рассматривается как элемент основного содержания права на самовыражение и не находят защиты на конституционно-правовом уровне. Нельзя не учитывать, что и в самой Европе в этом вопросе нет полного единогласия. Наш подход к этим вопросам получил отражение в Постановлении КС РФ от 23 сентября 2014 г. № 24-П. В своем решении КС РФ, с одной стороны, дал конституционное истолкование обжалуемых норм, указав на недопустимость вмешательства в сферу индивидуальной автономии, в том числе в сексуальное самоопределение личности. С другой стороны, Суд не нашел оснований идти по пути тех «стандартов», которые фактически ориентированы на пересмотр классических идей равенства и свободы, когда борьба с дискриминацией и неравноправием по сути подменяется требованием особых прав для сексуальных меньшинств.

Серьезным проявлением аксиологических коллизий, возникающих из соотношения европейской конвенционной юрисдикции с российской национальной конституционной системой явилось Постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», в соответствии с которым ЕСПЧ фактически поставил под сомнение одну из норм Конституции РФ (ч. 3 ст.32), установив, что якобы лишение избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, нарушает требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции.

Вместе с тем, очевидно, что отнюдь не аксиологическими коллизиями, возникающими порой между конвенционной и национальной конституционной юрисдикциями, определяется характер отношений между КС РФ и ЕСПЧ. Подтверждение тому – активная роль конституционной юстиции в имплементации норм международного права, включая европейские конвенционные нормы.

Совершенствование национальных механизмов эффективной реализации Европейской конвенции по правам человека – доклад по Италии

Оресте Полличино
Старший доцент, преподаватель
сравнительного публичного права,
Университет Боккони (Милан)

1. Процедура принятия мер общего характера, направленных на исполнение постановлений Европейского суда по правам человека в Италии

В Италии процедура принятия мер общего характера⁶⁰, направленных на исполнение постановлений Европейского суда по правам человека (далее «ЕСПЧ»), закреплена в Законе № 12/2006 «Правила исполнения постановлений ЕСПЧ». Этот закон состоит из одной статьи, которая вводит новый абзац *a-bis* к статье 5 Закона № 400/1988. В данной статье уточняются обязанности Председателя Совета министров. Согласно закону, Председатель Совета министров:

- ▶ поддерживает процесс исполнения постановлений ЕСПЧ, вынесенных в отношении Италии;
- ▶ своевременно и подробно информирует об этом процессе постоянные парламентские комитеты;
- ▶ представляет Парламенту ежегодный отчёт по исполнению постановлений ЕСПЧ.

Как следует из текста приведённого положения, этот закон («Закон Адзолини») не даёт подробного описания процедуры принятия мер общего характера.

Для выполнения всех административных формальностей по приведению в действие Закона Адзолини, Председатель Совета министров издал Приказ от 1 февраля 2007 года («Приказ»). Статья 1(2) Приказа наделяет Департамент по вопросам права и законодательства полномочиями по согласованию всех вопросов, связанных с исполнением постановлений ЕСПЧ. Основным структурным подразделением Департамента, занимающимся указанными вопросами, является Служба по правовому консультированию и взаимодействию с Европейским судом в Страсбурге.

60. См. недавнюю публикацию Антонио Бультрини, «Ключевой вопрос исполнения постановлений Суда...» (A. Bultrini, *La questione cruciale dell'attuazione delle sentenze della Corte nella prospettiva del futuro del sistema convenzionale*), в издании: «Европейская конвенция по правам человека и правовая система Италии» (*La convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*), ред. Сильвия Сонелли (S. A. Sonelli), Турин, 2015 год.

Статья 1(3) Приказа наделяет Департамент по вопросам права и законодательства правом уведомлять (по достижении договорённости с Постоянным представительством Италии при Совете Европы) соответствующие исполнительные структуры и, в частности, Министерство экономики, о вынесенном против Италии постановлении ЕСПЧ для того, чтобы начать процедуру исполнения постановления в соответствии со статьями 41 и 46 Европейской конвенции по правам человека.

Необходимо отметить, что в статье 1(4) Приказа говорится о том, что Департамент по вопросам права и законодательства уполномочен «призвать» орган власти, непосредственно ответственный за нарушение, установленное в конкретном постановлении, соблюдать принципы ЕКПЧ. В отдельных случаях Департамент предлагает такому органу принять необходимые индивидуальные меры или меры общего характера, а также координирует введение надлежащих мер по недопущению дальнейших нарушений ЕКПЧ.

Как это видно из текста документа, указанный Департамент уполномочен, главным образом, оказывать «моральное воздействие». Это не вполне соответствует юридической обязанности исполнять постановления ЕСПЧ, основывающейся на статье 46 ЕКПЧ.

В статье 2 Приказа говорится, среди прочего, о реализации положения Закона Адзолини, касающегося ежегодного отчёта, который должен быть представлен в Парламент. Точнее говоря, там указано, что каждый год Департамент по вопросам права и законодательства должен готовить для Парламента отчёт о положении с исполнением постановлений ЕСПЧ. В отчёт также включается информация о действиях, которые необходимо принять на внутригосударственном уровне для соблюдения требований прецедентной практики ЕСПЧ⁶¹.

В отчёте за 2014 год отмечается, что в результате системных реформ, проведённых по таким вопросам, как переполненность тюрем и чрезмерная длительность судебных разбирательств, количество жалоб, подаваемых в Страсбургский суд против Италии, снизилось на 30% (примерно на 4 000 жалоб меньше, чем в 2013 году).

2. Роль исполнительной власти и законодателя в принятии мер общего характера

Действующее законодательство, регулирующее взаимодействие исполнительной и законодательной власти в процессе исполнения постановлений ЕСПЧ, отдаёт главенствующую роль в нём исполнительной власти.

Весь процесс определения и принятия мер общего характера, а, в более общем смысле, и процесс исполнения постановлений ЕСПЧ, находится «в руках» исполнительной власти, а точнее, Аппарата Председателя Совета министров. Департамент по вопросам права и законодательства, выступающий основной движущей силой всего процесса, является структурным подразделением Аппарата Председателя Совета министров и подчиняется напрямую Председателю.

Переходя от законов на бумаге к реальному их исполнению, можно отметить, что роль исполнительной власти, представленной Председателем Совета министров, в действительности ещё более значительна (а роль законодателя, соответственно, сокращена). Фактически, роль исполнительной власти не ограничивается выполнением действий, которые необходимы для принятия мер общего характера. Она выражается ещё и в принятии так называемых законодательных актов исполнительной власти, известных под названием декрет-законов («decreto-legge»), которые используются даже чаще, чем обычное парламентское законодательство.

Декрет-закон является тем инструментом, который исполнительная власть использует в случаях крайней необходимости и в случаях, не терпящих отлагательств (см. статью 77⁶² Конституции Италии). По юридической силе он равен законодательному акту. С момента обнародования декрет-закона у Парламента есть 60 дней на то, чтобы придать этому документу форму закона. Если этого не происходит, то декрет-закон теряет свою силу с момента своего издания.

61. См. http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/contenzioso_europeo/relazione_annuale.html

62. «Правительство не может без уполномочивающего акта со стороны палат Парламента издавать декреты, которые имели бы силу закона. Когда в случаях крайней необходимости и в случаях, не терпящих отлагательств, Правительство под свою ответственность принимает временные распоряжения, имеющие силу закона; оно должно представить их в Парламент для преобразования таких распоряжений в закон. Если Парламент распущен, он специально созывается в течение пяти дней со дня принятия временного распоряжения. Декреты теряют силу с момента издания, если они не получают законодательного утверждения в течение шестидесяти дней со дня своего опубликования. Парламент может регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, не получивших силы закона».

Можно выделить три основных вопроса, по которым итальянская исполнительная власть принимала декрет-законы, направленные на осуществление мер общего характера для исполнения постановлений ЕСПЧ.

Одна категория дел касалась проблемного вопроса переполненности итальянских пенитенциарных учреждений. Декрет-закон по этому вопросу во многом воспроизвёл выводы пилотного постановления по делу «Торреджани и другие против Италии» [*Torreggiani and Others v. Italy*]⁶³, в котором Страсбургский Суд установил, что Италия нарушила статью 3 ЕКПЧ.

Вторая категория мер общего характера, принятых в форме декрет-закона, касается проблемы чрезмерной длительности судебных разбирательств в Италии. Реакцией на многолетнюю проблему волокиты в итальянских судах стало принятие Закона Пинто, который попытался исправить ситуацию, наделив суды правом присуждать справедливую компенсацию. Закон Пинто был принят после того, как в 1999 году Большая палата ЕСПЧ вынесла постановление по делу «Боттацци против Италии» [*Bottazzi v Italy*]⁶⁴, в котором впервые сосредоточилась на наличии в итальянском законодательстве системного нарушения права на рассмотрение дела в разумный срок. Как известно, ЕСПЧ вынес в отношении Италии несколько постановлений, и каждый раз он устанавливал нарушение статьи 6, то есть права на справедливое судебное разбирательство. Закон Пинто, вступивший в силу в 2001 году⁶⁵, был изменён Декрет-законом № 83/2012, ставшим впоследствии Законом № 134 от 7 августа 2012 года. Это произошло после того, как ЕСПЧ установил наличие проблем, связанных с исполнением Закона Пинто, в постановлениях по делам «Скордино против Италии» [*Scordino v. Italy*]⁶⁶ и «Гальоне и другие против Италии» [*Gaglione and Others v. Italy*]⁶⁷.

Изменения, внесённые Декрет-законом № 83/2012, касаются следующих пунктов: определение временного порога, до достижения которого длительность разбирательства считается «разумной»; определение суммы возмещения за каждый год за пределами такого временного порога; определение дел, в которых у заявителя не возникает права на компенсацию из-за злоупотребления правом с его стороны; установление процедуры получения компенсации в форме платёжного поручения.

Изменения, внесённые Декрет-законом № 83/2012, были оспорены в Конституционном суде (далее «КСИ») в 2014 году. В частности, в одном деле⁶⁸ КСИ рассматривал запрос о конституционности нормы, которая устанавливала, что справедливая компенсация за чрезмерно длительное разбирательство может быть присуждена только по окончании самого процесса, а не тогда, когда разбирательство ещё продолжается, даже если при этом длительность разбирательства уже превысила допустимые пределы. Суд отклонил указанный запрос за необоснованностью, поскольку та норма, которая некогда допускала описанную ситуацию, уже была изменена. Он также истолковал существующее законодательство со ссылкой на намерения законодателя и согласованностью данного подхода с другим применимым законодательством. КСИ также отметил, ссылаясь на практику ЕСПЧ, что, хотя государство и было обязано создать средство правовой защиты, особой обязательной формы возмещения вреда не предписывалось, и выбор из различных доступных вариантов оставался за законодателем, действующим в

63. «Торреджани и другие против Италии» [*Torreggiani and Others v. Italy*], жалоба № 43517/09, постановление от 8 января 2013 г.

64. «Боттацци против Италии» [*Bottazzi v Italy*], жалоба № 34884/97, постановление от 28 июля 1999 г.

65. Закон Пинто был принят как первоначальная ответная мера в отношении нескольких постановлений, которые не были пилотными. В них ЕСПЧ указал, что частота, с которой устанавливались нарушения в Италии, свидетельствовала о «совокупности одинаковых нарушений», которые «были достаточно многочисленны и представляли собой нечто большее, чем просто единичные случаи»: дело «Боттацци и другие против Италии», п. 22.

66. В деле «Скордино против Италии» [*Scordino v. Italy*], жалоба № 36813/97, постановление от 29 марта 2006 г., Большая палата установила двойную системную проблему, связанную с эффективностью Закона № 89 от 24 марта 2001 г., известного как Закон Пинто, которым устанавливалась процедура подачи жалоб в итальянские суды на чрезмерную длительность судебных разбирательств, а также право на получение компенсации за экспроприацию. ЕСПЧ отметил, что для исполнения своих обязанностей по статье 46 Италия должна, прежде всего, устранить все препятствия для присуждения компенсации, размер которой должен разумно соответствовать стоимости изымаемой собственности. Необходимо принять законодательные, административные и бюджетные меры для того, чтобы обеспечить эффективную и своевременную реализацию права на компенсацию всем другим лицам, чья собственность изымается. В отношении Закона Пинто ЕСПЧ отметил, что, хотя наличие средства защиты является необходимым, но одного лишь его существования недостаточно. Суд предложил государству-ответчику принять все необходимые меры для того, чтобы обеспечить не только соответствие внутригосударственных решений прецедентной практике ЕСПЧ, но и их исполнение в течение шести месяцев с момента поступления решений в канцелярию. Стоит заметить, что эти указания не были внесены в резолютивную часть постановления и что рассмотрение аналогичных дел не было отложено.

67. «Гальоне и другие против Италии» [*Gaglione and Others v. Italy*], жалоба № 45867/07, постановление от 20 июня 2011 г. В этом деле Суд постановил, что для устранения проблемы ненадлежащего рассмотрения заявлений по Закону Пинто в Италии (по состоянию на 7 декабря 2010 г. на рассмотрении суда находилось более 3 900 жалоб, касавшихся в том числе задержек в выплате компенсаций по Закону Пинто) необходимы меры общего характера. Суд не согласился с утверждением о том, что заявители не понесли значительного ущерба, тем самым впервые отклонив довод, основанный на новом критерии приемлемости, введённом Протоколом № 14 (отсутствие существенного ущерба).

68. Конституционный суд, постановление № 30/2013.

пределах предоставленной ему свободы усмотрения. Тем не менее, КСИ добавил, «что хотя, в силу приведённых выше аргументов, установленное нарушение и необходимость наличия в правовой системе эффективного средства защиты права на справедливое судебное разбирательство в разумный срок и не имеют значения для приемлемости запроса и не ставят под сомнение «приоритетное право Парламента оценивать целесообразность мер, применяемых для достижения конституционно необходимых целей», они, тем не менее, вынуждают Конституционный суд заявить, что любое дальнейшее промедление со стороны законодателя в разрешении проблемы, указанной в этом постановлении, будет недопустимым».

В декабре 2014 года между властями Италии и Комитетом министров Совета Европы был согласован так называемый «План действий Пинто», в соответствии с которым должна была решиться проблема большого количества жалоб против Италии, поданных по причине ненадлежащего характера средства правовой защиты, введённого законом № 89/2001. В частности, закон подвергся критике за то, что не предоставлял надлежащее возмещение в форме действительной и незамедлительной защиты права на справедливое судебное разбирательство. План действий Пинто, в реализации которого приняли участие многие лица и структуры (Аппарат Председателя Совета министров, Министерство иностранных дел, Аппарат Представителя Правительства, Министерство юстиции, Министерство экономики и финансов), привёл к урегулированию 7 046 находящихся на рассмотрении жалоб. Большинство случаев касалось задержки выплаты по платёжному поручению, выданному Апелляционным судом, компетентным при- суждать суммы возмещения.

Тем не менее, Постоянное представительство Италии при Совете Европы отметило, что большое количество других жалоб на ту же проблему (задержка в выплате возмещения) поступило в ЕСПЧ. Таким образом, нарушение Италией права на справедливое судебное разбирательство до сих пор вызывает озабоченность также и на наднациональном уровне. Италия является одним из лидеров по количеству поданных против неё жалоб. Тем не менее, Совет Европы приветствовал усилия властей Италии, приведшие к урегулированию определённого количества дел, находившихся на рассмотрении Суда.

Важным шагом, предпринятым для разрешения проблемы задержки в исполнении так называемых «декретов Пинто» (что является предметом большинства жалоб, подаваемых в Страсбургский суд) стала инициатива Министерства юстиции по разработке «оздоровительного плана», на основании выделенных для этой цели финансовых ресурсов.

Согласно этому плану, на Апелляционные суды возлагается задача погашения накопившихся за прошлое время долгов с использованием подробных графиков, которые каждый апелляционный суд должен незамедлительно передавать в Министерство с приложением доклада о подлежащих оплате платёжных поручениях и соответствующих предполагаемых сроках исполнения.

На основании этого плана Министерство юстиции организует перечисление подлежащих уплате сумм заявителям. Выплаты будут осуществляться центральными органами власти при поддержке Банка Италии.

В качестве последнего замечания необходимо добавить, что использование декрет-законов представляется достаточно неуместным, поскольку оно с большой вероятностью может привести к ещё более значительному снижению роли Парламента в принятии мер общего характера.

3. Определение мер, которые ЕСПЧ требует принять в рамках итальянской правовой системы

Сначала я предлагаю рассмотреть дело, в котором из-за бездействия исполнительной и законодательной власти судебная власть (в частности, Конституционный суд Италии) сыграла ключевую роль в принятии мер общего характера, фактически действуя как негативный законодатель. Далее будет рассмотрено дело, в котором итальянские государственные органы проявили большую активность в принятии мер общего характера.

Ситуация в Италии после вынесения постановления по делу «Скоппола против Италии» [*Scoppola v. Italy*]

Рассматривая способ, при помощи которого судебная власть пыталась компенсировать пассивность исполнительной и законодательной властей в связи с необходимостью проведения реформ для исполнения постановлений ЕСПЧ, имеет смысл ознакомиться с несколькими делами, в которых были приняты индивидуальные меры, которые впоследствии вылились в меры общего характера, благодаря участию КСИ. Главным источником вдохновения в этой истории служит «вторая глава» саги под названием «Скоппола»⁶⁹.

69. См. «Скоппола против Италии» [*Scoppola v. Italy*], жалоба № 50550/06, постановление от 10 июня 2008 г.; «Скоппола против Италии (№2)» [*Scoppola v. Italy (No.2)*] [БП], жалоба № 10249/03, постановление от 17 сентября 2009 г.; «Скоппола против Италии (№3)» [*Scoppola v. Italy (No.3)*] [БП], жалоба № 126/05, постановление от 22 мая 2012 г.

В 2009 году ЕСПЧ установил, что Италия нарушила статью 7(1) ЕКПЧ, применив статью 7 Декрет-закона № 341/2000⁷⁰. Вследствие этого, Италия должна была гарантировать замену пожизненного заключения заявителя на лишение свободы на срок, не превышающий 30 лет.

Последствия постановлений по делу «Скоппола» оказались крайне интересными, особенно для практики Конституционного суда Италии. Так, в своём постановлении № 210/2013 КСИ установил, что, хотя постановление ЕСПЧ по делу «Скоппола» и не было пилотным и не определяло меры общего характера, требуемые по итальянскому законодательству для устранения нарушения, это не означало, что необходимость в некоторых мерах общего характера отсутствовала.

В связи с последним замечанием у КСИ, с одной стороны, и у Объединённых Коллегий Кассационного суда, обратившегося в КСИ с запросом о конституционности Декрет-закона № 341/2000, - с другой, сложились разные мнения по поводу точного смысла постановления по делу «Скоппола».

По мнению Кассационного суда, постановление ЕСПЧ от 17 сентября 2009 года по делу «Скоппола против Италии» [*Scoppola v. Italy*] обладало существенными признаками «пилотного постановления». В частности, Кассационный суд указал, что «в то время как постановление по делу «Скоппола» и не содержит конкретных указаний на необходимость принятия мер общего характера, оно, тем не менее, подчёркивает наличие в итальянском праве структурной проблемы, вызванной тем, что сложившееся в национальной судебной практике толкование статьи 7 Декрет-указа № 341/2000 противоречит ЕКПЧ».

В то же время, КСИ счёл, что дело «Скоппола» не содержит особых отсылок к «пилотным постановлениям», поскольку сам текст постановления отступает от этой модели, устанавливая, что «в настоящем деле Суд не считает необходимым определять меры общего характера, принятие которых на национальном уровне необходимо для исполнения постановления». Развивая свою аргументацию, КСИ далее подчеркнул, что «с учётом вышеуказанного необходимо сделать вывод о том, что способ, с помощью которого государство-ответчик принимает структурные меры для исполнения постановлений Страсбургского суда, не всегда напрямую уточняется в тексте самих постановлений, и может быть фактически определён в разумных пределах свободы усмотрения. Следовательно, отсутствие прямого указания в постановлениях ЕСПЧ на необходимость принятия мер общего характера не противоречит выводу о том, что такие меры с необходимостью вытекают из факта установления структурного нарушения ЕКПЧ национальным правом, несмотря на наличие дискреционных полномочий, в рамках которых они принимаются. При возникновении такой ситуации все ветви власти обязаны строго в рамках своей компетенции принять определённые меры, направленные на то, чтобы прекратить действие законодательства, нарушающего ЕКПЧ. Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что ключевое содержание постановления по делу «Скоппола» – то есть, та его часть, к которой применяется обязанность по статье 46(1) ЕКПЧ, или, говоря обобщённо, та часть, которую государство-ответчик должно принять во внимание при определении необходимых мер для исполнения постановления – является более широким по сравнению с тем, что указано в его резолютивной части. В резолютивной части, включающей конкретную ссылку на установленное нарушение, ЕСПЧ ограничивается установлением обязанности Государства обеспечить замену пожизненного лишения свободы заявителя другим наказанием, соответствующим принципам, указанным в постановлении, то есть наказанием в виде лишения свободы на 30 лет».

В обосновании своего решения, КСИ также обратил внимание на реакцию государственных органов на постановление по делу «Скоппола». Он отметил заявление Италии в отношении мер общего характера о том, что с учётом «прямого действия», признаваемого итальянскими судами за постановлениями ЕСПЧ, а также принимая во внимание возможность возобновления производства по делу и его пересмотра для лиц, находящихся в схожем с заявителем по этому делу положении, публикация постановления ЕСПЧ и его доведение до сведения национальных судов будет достаточной мерой для предотвращения подобных нарушений в будущем.

Вместе с тем, несмотря на формальное расхождение во мнениях относительно характера постановления по делу «Скоппола», КСИ согласился с выводами Кассационного суда о том, что это постановление не разрешает Италии просто ограничиться заменой пожизненного заключения на другое наказание по этому делу, но и требует разрешить проблему на законодательном уровне и устранить её последствия в отношении всех осуждённых лиц, находящихся в той же ситуации, что и заявитель в деле «Скоппола».

Поскольку, по мнению КСИ, Парламент не предпринял действий по устранению нарушения, возникла необходимость установить, «каким образом можно ликвидировать последствия в окончательно разрешённых делах, которые не были направлены в ЕСПЧ, но по сути были идентичны делам, в которых

70. «Скоппола против Италии (№2)» [*Scoppola v. Italy (No.2)*] [БП], жалоба № 10249/03, постановление от 17 сентября 2009 г.

было установлено нарушение Конвенции». Наконец, КСИ отметил, что если дело «Скоппола» может быть разрешено на основании итальянского законодательства о юридической силе постановлений ЕСПЧ, то по делам, которые ЕСПЧ не рассматривал, такая возможность отсутствует. Исходя из этого, с учётом недостаточности предпринимаемых властями Италии мер, КСИ пришёл к выводу о необходимости признания соответствующей нормы уголовного права Италии не соответствующей Конституции.

Ситуация в Италии после вынесения постановления по делу «Торреджани» [Torreggiani]

Теперь необходимо рассмотреть другое дело, касающееся осуществления мер общего характера. При рассмотрении этого дела КСИ, в отличие от ситуации с делом «Скоппола», решил воздержаться от выполнения роли законодателя и отступил, «дружески» предложив разрешить вопрос исполнительной и законодательной власти. Последняя восприняла это предложение вполне серьёзно.

Вопрос касался проблемы переполненности итальянских тюрем и соответствующего постановления по делу «Торреджани и другие против Италии» [Torreggiani and Others v. Italy]⁷¹ (в котором ЕСПЧ единогласно установил, что имело место нарушение статьи 3 ЕКПЧ). Это постановления Суда было, несомненно, «пилотным». ЕСПЧ призвал власти государства-ответчика создать в течение одного года средства защиты, способные предоставить возмещение в отношении нарушений Конвенции, вызванных переполненностью исправительных учреждений, или комплекс таких средств защиты. Европейский суд решил использовать процедуру пилотного постановления ввиду того, что количество потенциальных заявителей из Италии, чьи жалобы с большой вероятностью должны были быть удовлетворены ЕСПЧ, постоянно возрастало.

Первой реакцией на постановление стало беспрецедентное обращение 8 октября 2013 года Президента республики (на тот момент должность занимал Джорджо Наполитано) к Парламенту, в котором он, назвав переполненность итальянских тюрем недопустимым явлением, прямо сослался на постановление по делу «Торреджани», указал Парламенту на необходимость принятия мер общего характера во исполнение пилотного постановления и, наконец, заострил внимание на практике КСИ по вопросу влияния решений ЕСПЧ на национальное право.

В силу того, что законодательная власть бездействовала, Конституционному суду Италии была адресована просьба, по аналогии с ситуацией, последовавшей за делом «Скоппола», выступить в роли негативного законодателя. На этот раз, однако, КСИ отказался, передав инициативу в руки Парламента.

В частности, в постановлении № 279/2013 КСИ рассматривал вопрос о конституционности нормы Уголовного кодекса, которая позволяла приостанавливать исполнение приговоров лишь в ограниченном числе случаев, в то время как нижестоящие суды полагали, что такая возможность должна быть предоставлена и в тех случаях, когда исполнение приговора будет неизбежно связано с нарушением человеческого достоинства (отбывание наказания в условиях перенаселённости тюрем). Конституционный суд отказался признать указанную норму противоречащей Конституции, объяснив, что отсрочка исполнения приговора ввиду переполненности исправительных учреждений приведёт к необоснованной дискриминации некоторых категорий осуждённых. Поскольку требуется создание средств правовой защиты как профилактического, так и компенсационного характера, направившие запрос суды не представили достаточного обоснования того, что конкретные полномочия (отсрочка исполнения приговора), на предоставлении которых они настаивали, были важнейшим и единственным инструментом, способным устранить потенциальное нарушение конституционного права. Тем не менее, Конституционный суд в итоге отметил, что «слишком длительное бездействие законодателя является недопустимым, учитывая серьёзность рассматриваемой проблемы, установленной в настоящем постановлении».

В данном случае предупреждение КСИ было воспринято политиками всерьёз.

Так, 19 декабря 2013 года Правительством был представлен план действий, состоящий из четырёх направлений деятельности:

- ▶ Законодательные действия, направленные на снижение количества попадающих в места лишения свободы лиц и позволяющие всё большему количеству заключённых покинуть исправительные учреждения с применением альтернативных мер, сопровождающих их адаптацию к жизни на свободе;
- ▶ Организация более мягких режимов содержания осуждённых, чья опасность оценивается как средняя или низкая, с ориентацией на использование камер исключительно для целей отдыха, а не для постоянного содержания заключённых в течение всего дня;
- ▶ Строительство новых исправительных учреждений, в зависимости от потребностей системы исполнения наказаний;

71. «Торреджани и другие против Италии» [Torreggiani and Others v. Italy], жалоба № 43517/09, постановление от 8 января 2013 г.

- ▶ Создание механизмов и процедур использования как «профилактического средства защиты», которое позволяет прекратить продолжающееся нарушение, установленное Судом, так и «компенсационного средства» для тех, кто был помещён в условия, нарушающие их основополагающее право не подвергаться унижающему достоинство обращению, в соответствии с практикой ЕСПЧ. Стоит отметить, что Декрет-законом № 146/2013, который впоследствии стал законом № 10/2014, были введены следующие дополнительные меры: более благоприятная формула расчёта даты досрочного освобождения (вычет 75 дней вместо прежних 45 из каждых 6 месяцев, проведённых в местах лишения свободы); преобразование преступлений небольшой тяжести, связанных с оборотом наркотических средств, в отдельное преступление, влекущее менее суровое наказание; более широкое использование средств удалённого слежения, таких как «электронный браслет»; укрепление института домашнего ареста с целью снижения переполненности учреждений пенитенциарной системы; заблаговременное установление иностранных заключённых, в отношении которых принято решение о выдворении.

Тем не менее, на заседании № 1193 Комитета министров Совета Европы (4-6 марта 2014 года) было указано, что средства защиты, создаваемые Италией в рамках исполнения постановления по делу «Торреджани», должны быть как профилактическими, так и компенсационными, и должны быть доступны не только тем, кто подал жалобу в ЕСПЧ.

В свою очередь, в Плане действий от 19 декабря 2013 года упоминалось только средство защиты, «которое, по всей видимости, было применимо в ограниченных обстоятельствах (поскольку оно распространялось только на лиц, отбывавших наказание в местах лишения свободы в тот момент и подавших жалобу в Европейский суд)». В этой связи под конец заседания Комитет министров выразил озабоченность и напомнил властям Италии об обязанности создать средства защиты, «гарантирующие полноценное и достаточное возмещение», к 27 мая 2014 года.

В ответ на постановление от 8 января 2012 года Правительство во главе с Премьер-министром Ренци Декрет-законом № 92 от 26 июня 2014 года создало средство правовой защиты. Согласно указанному документу, судья может принять решение о сокращении оставшегося к отбытию срока лишения свободы лицу, в отношении которого была нарушена статья 3 Конвенции (на один день за каждые 10 дней, проведённых в условиях, нарушающих Конвенцию). В ином случае он/она будет иметь право на возмещение в размере 8 евро за каждый день того периода, когда длилось нарушение.

В целом, нововведения были оценены ЕСПЧ как удовлетворительные: в двух решениях, вынесенных несколько недель спустя, 16 сентября 2014 года – «Стелла и другие против Италии» [*Stella and Others v. Italy*] и «Рексепи и другие против Италии» [*Rexhepi and Others v. Italy*] – Суд пришёл к выводу о том, что новые средства правовой защиты соответствовали требованиям, возложенным на Италию постановлением по делу «Торреджани». В то же время, Суд призвал к проведению дальнейшего анализа средств правовой защиты уже на стадии применения новых норм национальными судами.

Кроме того, в одном из последних постановлений, вынесенном в марте 2015 года, Суд привёл Италию в пример, отметив, что: «недавний пример Италии показывает, что применение подобных мер в рамках процедуры пилотного постановления может способствовать разрешению проблемы переполненности учреждений системы исполнения наказаний».

Сфера действия Закона № 12/2006

Как уже отмечалось выше, Закон № 12/2006 устанавливает «Правила исполнения постановлений ЕСПЧ». Все содержащиеся в нём нормы (о действиях, которые Председатель Совета министров должен выполнить в случае вынесения постановления ЕСПЧ против Италии, о незамедлительной передаче этих постановлений на рассмотрение постоянных парламентских комитетов и о ежегодном отчёте перед Парламентом о положении с исполнением этих постановлений) относятся исключительно к постановлениям ЕСПЧ.

Департамент по вопросам права и законодательства также осуществляет наблюдение за исполнением постановлений ЕСПЧ.

Имеющиеся у внутригосударственных судов средства разрешения проблем исполнения постановлений ЕСПЧ, требующих принятия мер общего характера

Устоявшаяся практика Конституционного суда Италии, особенно после вынесения в 2007 году «парных» постановлений №№ 348 и 349, описывает самые распространённые приёмы, обычно используемые судьями при разрешении противоречий между нормами различных правовых систем, которые предстоит применить в рассматриваемых делах.

Наряду с остальными правилами, правило толкования «в соответствии с ЕКПЧ» имеет определяющее значение и требует от судов, рассматривающих возможные способы толкования нормы, выбора того варианта, который наилучшим образом будет соответствовать принципам, закреплённым в ЕКПЧ в её толковании Страсбургским судом.

Норма национального законодательства, в случае её противоречия положению ЕКПЧ, должна, таким образом, толковаться национальными судами в соответствии с Конвенцией, насколько это позволяет сделать её формулировка. Только если противоречие невозможно устранить путём толкования, суды могут обратиться в Конституционный суд с вопросом о конституционности соответствующей нормы, поскольку суды не могут напрямую применять положения Конвенции или не применять внутреннее законодательство, предположительно противоречащее ЕКПЧ (а, соответственно, и Конституции). Такое обращение в Конституционный суд основывается на статье 117(1) Конституции или статье 10(1) (если затрагивается международно-правовая норма, в которой закрепляются общепризнанные принципы международного права).

Таким образом, представляется, что обращение в Конституционный суд является крайней мерой.

Роль Кассационного суда в определении и введении мер общего характера

Можно сделать несколько следующих замечаний по поводу Кассационного суда. В литературе справедливо отмечалось, что этот суд утратил ведущее положение в результате усиления роли ЕСПЧ и Суда Европейского союза. По всей видимости, диалог с указанными судами, выражающийся, в частности, в поиске наилучших вариантов разрешения противоречий внутри многоуровневой системы, является ключевым аспектом деятельности Кассационного суда. Кроме того, Кассационный суд отвечает за предотвращение возможных коллизий между внутригосударственным и наднациональным правом, осуществляя толкование соответствующих законов и других нормативных актов в соответствии с Хартией и ЕКПЧ. Необходимо отметить, что, выступая гарантом единообразного применения и толкования права, Кассационный суд при рассмотрении дел использует положения Хартии в качестве одного из критериев оценки. Согласно статье 360(3) Гражданского процессуального кодекса, нарушение международного права (за исключением нератифицированных договоров) может рассматриваться в качестве основания для обращения в Кассационный суд.

Влияние постановлений ЕКПЧ на конституционные нормы и их толкование

До настоящего времени в Италии не было случаев изменения конституционных положений, которые можно было бы считать прямым следствием вынесения постановления ЕСПЧ. Тем не менее, пересмотр статьи 111 Конституции и последовавшее за этим прямое включение в Конституцию, среди прочего, права на справедливое судебное разбирательство (часть 1) и на рассмотрение дела в разумный срок (часть 2) были проведены в ответ на систематическое нарушение Италией статьи 6 ЕКПЧ.

Можно также упомянуть дело, которое формально касается обычного закона, но, в сущности, имеет конституционное значение, поскольку оно касается принципа преюдиции и пересмотра вынесенных решений вследствие вынесения постановлений ЕСПЧ.

Более конкретно, статья 630 Уголовно-процессуального кодекса Италии содержала четыре основания для пересмотра вступивших в силу судебных решений, и вынесение постановления Европейским судом по правам человека среди них отсутствовало.

Ситуация изменилась после вынесения постановления по делу «Дориго против Италии» [*Dorigo v. Italy*]⁷².

Подсудимый Дориго был приговорён Городским судом Удине к тринадцати годам лишения свободы за участие в нападении на базу Авиано. Обвинительный приговор основывался на использованных в качестве доказательств показаниях трёх других обвиняемых. В нарушение требований статьи 6 ЕКПЧ Дориго не была предоставлена возможность принять участие в очной ставке с указанными лицами.

После того, как приговор стал окончательным и вступил в законную силу, Дориго обратился в Европейскую комиссию по правам человека с жалобой на нарушение права на справедливое судебное разбирательство. В 1998 году Европейская комиссия установила, что власти Италии нарушили статью 6 ЕКПЧ.

После вынесения приговора Генеральный прокурор при Суде Удине потребовал приостановить исполнение наказания до проведения оценки его законности в свете постановления Европейского суда. В 2007 году Кассационный суд своим решением № 2800 признал недействительным постановление о тюремном заключении Дориго и приказал выпустить его на свободу, сформулировав следующий принцип:

72. «Дориго против Италии» [*Dorigo v. Italy*], жалоба № 46520/99, постановление от 16 февраля 2001 г.

«судья по исполнению наказаний должен признать наказание не подлежащим исполнению, если ЕСПЧ установит, что обвинительный приговор был вынесен в нарушение закреплённой статьёй 6 ЕКПЧ права на справедливое судебное разбирательство, а у осуждённого должно быть право на пересмотр дела, даже если законодатель ещё не ввёл необходимую процедуру возобновления производства по делу».

Тем временем, Дориго ходатайствовал о пересмотре своего дела и, одновременно с этим попросил суд обратиться в Конституционный суд в связи с отсутствием норм, позволяющих возобновить производство по делу в связи с вынесением постановления ЕСПЧ.

В своём решении № 129/2008 Конституционный суд отклонил запрос о проверке конституционности, призвав при этом законодательную власть сделать всё необходимое для исполнения решений ЕСПЧ.

В Апелляционном суде рассматривался другой вопрос о конституционности положения Уголовно-процессуального кодекса в связи с нарушением статьи 117 Конституции, а также статьи 46 ЕКПЧ, которая рассматривалась как промежуточное требование, упомянутое указанной статьёй Конституции (о статусе ЕКПЧ, «приближенном к конституционному статусу» в практике Конституционного суда Италии, см. следующий абзац).

При этом Конституционный суд пошёл дальше и вместо предупреждения вынес «дополнительное» решение, признавшее статью 630 Уголовно-процессуального кодекса не соответствующей Конституции в связи с тем, что она не обеспечивала возможности возобновить производство по уголовному делу «когда это необходимо в соответствии со ст.46 ч.1 ЕКПЧ для исполнения окончательного постановления, вынесенного ЕСПЧ».

Законотворчество как основной этап реализации конституционных и конвенционных норм

Андрей Александрович Клишас

*Председатель Комитета по конституционному
законодательству и государственному
строительству Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации*

В первую очередь я хочу поприветствовать всех от имени российского Сената, как иногда называют Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, и от нашего Комитета – Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству.

Безусловно, я поддерживаю тот тезис, который прозвучал уже сегодня в выступлениях и судей, и Министра юстиции, который говорит о том, что Россия в полном объёме должна соблюдать положения Конвенции и следовать решениям Европейского суда по правам человека при учёте положений российской Конституции. И так же, безусловно, Россия готова участвовать во всех органах Совета Европы.

Если говорить о Парламентской Ассамблее Совета Европы, то участвовать, подчеркну это, только при условии полного возвращения всего объёма прав, который должен быть у российской делегации. Этот вопрос обсуждался достаточно подробно между председателем Совета Федерации Валентиной Матвиенко и госпожой Брассёр, председателем Парламентской Ассамблеи Совета Европы в Женеве, где проходила встреча Парламентского союза, наверное, старейшей межпарламентской организации в мире. И мы также во время всех этих встреч подчеркнули нашу приверженность к ценностям Европейской конвенции и готовность работать во всех этих международных институтах.

Присоединение России к Европейской конвенции по защите прав человека, безусловно, оказало очень существенное влияние на российское законодательство, об этом говорили многие выступающие. В том числе, благодаря Конвенции мы смогли дополнительно обеспечить такие права, как неприкосновенность частной жизни, право на свободу передвижения, на уважение частной, семейной жизни, на защиту чести и достоинства, многие другие. Был изменен также и закон, который касается правового положения иностранных граждан. Более чёткое правовое регулирование в соответствии с положениями Конвенции получили в российском законодательстве многие политические права. Это и право на проведение собраний, митингов, демонстраций, вопросы, которые касаются свободы совести, вероисповедания и многие-многие другие. Внесены изменения в Уголовный, Уголовно-исполнительный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях, в Закон об оперативно-розыскной деятельности. Эти изменения были направлены на то, чтобы более полно обеспечить реализацию прав лиц, в частности, к которым применяются меры медицинского характера, на вопросы, связанные с допуском защитника к участию в деле, контролем записей телефонных и иных переговоров подозреваемого и другие вопросы.

В целом ряде положений федерального законодательства, прежде всего процессуального, нашли отражение положения статьи 6 Европейской конвенции. Так, справедливое публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым беспристрастным судом – это положение нашло свое отражение в Арбитражном процессуальном кодексе, во многих других законодательных актах, а в конечном итоге в Кодексе административного судопроизводства, который был принят в марте 2015 года.

Отдельные права получили в российском законодательстве более высокий уровень гарантий, чем в Европейской конвенции. Также Валерий Дмитриевич Зорькин упоминал об этом в своём выступлении. В частности, в случае недостатка средств для оплаты услуг защитника установлена возможность назначить защитника бесплатно. В 2011 году был принят Федеральный закон о бесплатной юридической помощи, который закрепляет механизм реализации права граждан на получение бесплатной квалифицированной юридической помощи и регламентирует основу формирования государственной и негосударственной систем предоставления юридической помощи.

Необходимо также отметить важное значение мониторинга российского законодательства на предмет соответствия нормам Европейской конвенции. Этот мониторинг осуществляется Министерством юстиции на постоянной основе, и, на наш взгляд, эта деятельность ведётся достаточно успешно.

Российский парламент оперативно рассматривает необходимые законодательные изменения при условии их соответствия Конституции. И, безусловно, главным требованием имплементации норм международного права является выполнение международных обязательств. Одновременно с этим обязательным условием реализации норм международного права, в том числе их толкования международными судебными учреждениями, является принцип суверенного равенства государств.

Здесь я не могу не отметить еще одно обстоятельство. Очень часто, когда мы говорим о необходимости соблюдения суверенитета государств, многие воспринимают само понятие суверенитета достаточно абстрактно. В то же время в силу тех положений Конституции, которые говорят о том, что носителем суверенитета является народ, необходимо понимать, что нарушение суверенитета государства в конечном счёте всегда ведет к нарушению прав его граждан. Суверенитет не является некоей абстрактной категорией, не является некоей привилегией, которой пользуется правительство или те или иные органы власти.

Важным является укрепление принципа субсидиарности, об этом тоже говорили многие выступающие. С данным принципом не согласуются предписания, адресованные государству, по принятию мер по изменению законодательства. Речь идёт о тех случаях, когда при регулировании тех или иных прав усмотрение законодателя отсутствовало, поэтому выводы о нарушении пределов такого усмотрения являются безосновательными. Особенно это очевидно на примере предоставления права избирать осуждённым, которое ограничено на территории нашей страны в силу положений Конституции.

Объём полномочий в сфере правотворчества предопределяет выбор средств выполнения международных обязательств. Правотворческая деятельность национального законодателя основывается на государственном суверенитете. И этим обусловлена широкая дискреция в выборе эффективных способов выполнения международных обязательств.

Россия последовательно выступает за укрепление правовых основ в международных отношениях. И, говоря о приоритете правил международного договора над внутренними законами, необходимо учитывать, что правило международного договора, прежде чем получить приоритет в своём применении перед законом, должно найти своё место в системе источников российского права, то есть обрести в ней соответствующую юридическую силу.

Дискуссионным является вопрос о приоритете международного договора перед федеральным конституционным законом. Когда мы ратифицируем Конвенцию, мы всё-таки применяем правила, как при принятии федеральных законов, а не федеральных конституционных, поэтому остаётся дискуссионным вопрос, являются ли эти конвенции приоритетными по отношению к федеральным конституционным законам.

Международные договоры, их применение международными организациями способствует формированию международной системы права. Взаимосвязь данной системы с национальной правовой системой обеспечивается путём правоприменительной деятельности органов судебной власти. Одна из ведущих ролей в данной сфере в нашей стране принадлежит Конституционному Суду, решения которого обязательны не только для лиц, являющихся сторонами в деле, но и определяют возможность применения оспариваемых норм в целом.

В одном из недавних решений Конституционный Суд ориентировал национальные органы власти на соблюдение, прежде всего, конституционных норм. При коллизии толкования конституционных и

конвенционных норм допускаются в исключительных случаях отступления от выполнения возложенных обязательств. Предпочтение конституционным положениям может быть обусловлено, прежде всего, тем, что российская Конституция содержит более высокий уровень гарантий реализации прав. Это не исключает возможности федерального законодателя выработать специальный правовой механизм разрешения данного вопроса.

В повестке дня особую актуальность имеют и вопросы совершенствования внутригосударственных средств правовой защиты, и в первую очередь речь идёт об обеспечении полной и эффективной защиты на национальном уровне. Одновременно с этим необходимо руководствоваться единообразным толкованием конвенционных положений, в частности, обеспечить сближение подходов в вопросе о том, решение какой инстанции следует признавать в качестве окончательного. Европейский суд по правам человека при рассмотрении дела осуществляет оценку национального законодательства на предмет учёта требований Конвенции. При этом на стадии признания жалобы допустимой достаточным внутригосударственным средством правовой защиты признаётся решение кассационной инстанции. В то же время российский законодатель, предусматривая возможность пересмотра дела в порядке надзора, полагает, что надзорная инстанция является важным способом правовой защиты. Суды надзорной инстанции отменяют значительное число судебных постановлений, обеспечивая тем самым исправление допущенных судебных ошибок. Поэтому исключение действующих надзорных процедур без системы своевременного предупреждения и исправления судебных ошибок не согласуется с основной функцией правосудия – обеспечение и эффективное восстановление нарушенных прав человека. В этой связи решение в рамках надзорной инстанции выступает в качестве необходимого условия для вывода об исчерпаниии внутригосударственных средств правовой защиты.

В заключение хочу сказать, что сегодня, безусловно, российский парламент уделяет первостепенное внимание вопросам защиты прав и свобод человека. Соблюдая все нормы международных конвенций, межгосударственных соглашений, на наш взгляд, основная тяжесть бремени защиты прав и свобод граждан ложится всё-таки на национальные органы.

Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека в Австрии⁷³

Катарина Пабел
Профессор публичного права,
Университет Линца, Австрия

1. Процедурный аспект исполнения постановлений ЕСПЧ

В Австрии не установлена какая-либо специальная процедура исполнения вынесенных Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) постановлений, устанавливающих нарушение закрепленных Европейской конвенцией прав властями Австрии. Никакая особая процедура не применяется ни в случае, когда постановление требует принятия индивидуальных мер или выплаты компенсации, ни в ситуации, когда постановление требует принятия мер общего характера. Представитель Правительства при Федеральном министерстве по европейским вопросам, интеграции и иностранным делам и Заместитель Представителя Правительства при Федеральном правительстве (Кабинет министров) проводят правовой анализ тех постановлений, которые устанавливают нарушение положений Конвенции властями Австрии. Представитель Правительства и Заместитель Представителя Правительства предварительно определяют вид мер, которые должны быть приняты для исполнения соответствующего постановления. Впоследствии постановление направляется для рассмотрения в Федеральное министерство или в *Землю* (т.е. субъект федерации), которые несут ответственность за нарушение. Ответственные за нарушение государственные органы должны определить и принять меры, которые требуются по постановлениям ЕСПЧ, при необходимости с помощью представителей Правительства. Федеральное министерство по европейским вопросам, интеграции и иностранным делам должно быть проинформировано о принятых или запланированных мерах по исполнению постановления. На основе этой информации Аппарат Представителя Правительства, действуя совместно с Заместителем Представителя Правительства, направляет планы действий и мер в Департамент по вопросам исполнения постановлений ЕСПЧ Совета Европы. Такой подход не основывается на каком-либо документально закреплённом порядке действий, а представляет собой устоявшуюся практику работы органов власти.

Поскольку в отношении Австрии не было вынесено ни одного «пилотного» или схожего по характеру постановления, до настоящего времени не было разработано никакой специальной процедуры. Аналогичная ситуация сложилась и в отношении промежуточных резолюций. Представляется, что подход, при котором процесс исполнения, в общем, не осуществляется по каким-либо документально закреплённым правилам, обладает достаточной гибкостью для обеспечения эффективного исполнения даже пилотного постановления.

73. В подготовке настоящей статьи значительную помощь оказала г-жа Бригитт Омс, Заместитель Представителя при Федеральном правительстве Австрии.

Полномочия Представителя Правительства при Федеральном министерстве по европейским вопросам, интеграции и иностранным делам закреплены Законом «О федеральных министерствах» 1986 года. Этот Закон, среди прочего, определил полномочия федеральных министерств, которые являются высшими федеральными органами власти.

В соответствии с вышеуказанным Законом, выражение «вопросы международных отношений» означает, в частности, «представительство Австрийской Республики в отношениях с органами государственной власти иностранных государств и другими субъектами международного права, включая международные организации, и поддержание связей с ними». Эта деятельность включает представительство Австрийской Республики в Совете Европы и его органах. В Министерстве по иностранным делам функционирует отдел, специализирующийся на международном праве, включая права человека и гуманитарное право (*Völkerrechtsbüro*). Представитель Правительства назначается из числа сотрудников этого отдела.

Согласно положениям Закона, Федеральное правительство отвечает за «вопросы, касающиеся Конституции». Правовая и конституционная служба Федерального правительства (*Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst*), из состава которой назначается Заместитель Представителя, выполняет функции юридического эксперта и консультанта по различным вопросам. В частности, она проводит проверку всех проектов законов и постановлений других министерств и *Земель* (субъектов федерации) на предмет их соответствия конституционному законодательству (которое включает Европейскую конвенцию по правам человека, см. вопрос 3). Кроме того, она представляет Федеральное правительство в австрийском Конституционном суде, и Австрийскую Республику в разбирательствах в Европейской комиссии и Европейском суде (ЕС), а также в Европейском суде по правам человека (совместно с Министерством по иностранным делам).

Сотрудничество двух вышеуказанных подразделений Федерального министерства по европейским вопросам, интеграции и иностранным делам и Федерального правительства по различным вопросам, включая представительство перед ЕСПЧ и исполнение его постановлений, осуществляется на постоянной основе в рамках устоявшейся практики.

2. Роль органов исполнительной и законодательной власти в процессе исполнения постановлений ЕСПЧ

После вынесения Европейским судом по правам человека постановления, устанавливающего нарушение прав человека властями Австрии, необходимо установить, требует ли постановление принятия мер общего характера, и какого типа меры должны быть приняты. Данный вопрос разрешается на основе соответствующей оценки, проводимой Представителем Правительства и Заместителем Представителя Правительства, которые входят в состав подразделений органов исполнительной власти (см. параграф 1). Факт того, что принятие мер общего характера предусмотрено, или необходимо для исполнения постановления, доводится до сведения Комитета министров в плане действий или порядке осуществления мер.

В некоторых случаях исполнение постановления требует принятия нового или изменения действующего законодательства. Парламент и Правительство обладают правом законодательной инициативы. Как правило, федеральное министерство, которое занимается соответствующим вопросом (в соответствии с Законом «О федеральных министерствах»), отвечает за разработку проекта закона. Законопроекты широко распространяются в процессе их рассмотрения. В ходе этого процесса может обсуждаться вопрос о том, исполняет ли законопроект постановление Европейского суда по правам человека в полном объеме. На этой стадии Конституционная служба Федерального правительства представляет экспертное заключение по Конституции Австрии, включая Европейскую конвенцию по правам человека. После принятия Федеральным правительством окончательного законопроекта, он направляется в Парламент вместе с пояснительным докладом для обсуждения, пересмотра и принятия. Кроме того, Парламент сам может осуществить право законодательной инициативы. При этом законотворческий процесс не связан с какими-либо действиями органов исполнительной власти.

В других случаях исполнение постановления требует принятия новых или внесения изменений в действующие постановления органов исполнительной власти. Такие постановления разрабатываются и принимаются компетентным федеральным министром.

Вопрос о том, должны ли меры общего характера быть реализованы с помощью закона или постановления органа исполнительной власти, решается на основании национального конституционного права.

Не существует какого-либо отдельного центрального и специализированного органа, уполномоченного начинать и координировать процесс принятия мер общего характера после вынесения постановления

ЕСПЧ. Разработка и принятие необходимых мер общего характера входят в компетенцию соответствующих органов власти (например, в компетенцию Министерства юстиции, если постановление требует внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс). В рамках сотрудничества всех органов государственной власти Представитель Правительства и его заместитель в случае необходимости оказывают помощь по вопросам толкования Конвенции и прецедентной практики Суда и комментируют законопроекты.

Поскольку в Конституции закреплена федеративная форма государственного устройства Австрии, время от времени меры общего характера должны приниматься *Землями* (субъекты федерации). В соответствии с Конституцией Австрии, при исполнении постановления ЕСПЧ должно соблюдаться разграничение полномочий между *Федерацией* и *Землями*. В этом случае требуемые меры общего характера должны приниматься компетентными органами власти всех *Земель*, или соответствующих *Земель*. Какая-либо специальная процедура обеспечения выполнения обязательств *Земель*, проистекающих из соответствующих постановлений ЕСПЧ, не установлена. Отсутствует какой-либо специальный орган власти, обладающий полномочиями давать официальные распоряжения для того, чтобы на основании закона принудить *Земли* исполнить постановление (о функциях Конституционного суда см. параграфы 4 и 5). В связи с этим необходимо упомянуть важную роль «Координаторов по правам человека» (*Menschenrechtskoordinatoren*). Они были созданы в 1998 году на основании решения Федерального правительства, а правительства *Земель* также их учредили. Координаторы по правам человека встречаются два раза в год для того, чтобы обменяться важной информацией по вопросам прав человека. Заместитель Представителя Правительства при Федеральном правительстве, являясь одним из Координаторов по правам человека, руководит этими заседаниями. На заседаниях, среди прочего, при необходимости могут обсуждаться меры по исполнению вынесенных ЕСПЧ постановлений. Таким образом обеспечивается эффективный и полезный обмен опытом между экспертами всех административных подразделений, специализирующихся на правах человека, что повышает эффективность исполнения постановлений.

Конкретное указание Европейским судом по правам человека на меры общего характера могло бы помочь в определении таких мер в процессе исполнения постановлений на национальном уровне. В частности, если на рассмотрении Суда находится большое количество жалоб, касающихся определенной проблемы, которая затрагивает значительное число людей, определение конкретных необходимых мер могло бы повысить эффективность исполнения. На решение Суда о том, нужно ли давать более подробные ссылки на необходимые меры, могут повлиять предпринятые соответствующим государством ранее действия. Безусловно, в большинстве дел необходимые меры могут быть определены исходя из установленного Судом нарушения прав человека. Кроме того, соответствующее государство обладает свободой усмотрения в вопросе выбора способа исполнения постановления. Суд должен принимать во внимание имеющиеся у государств пределы свободы усмотрения, а также основополагающий принцип субсидиарности. Исполнение постановлений под контролем Комитета министров обеспечивает их эффективную реализацию и достаточную свободу действий.

В Австрии Европейской конвенции по правам человека был предоставлен статус конституционного закона (см. также параграф 3). Более пятидесяти лет Конвенция составляет неотъемлемую часть Конституции. Тот факт, что Конвенция и прецедентное право Европейского суда являются наиболее важными критериями, применяемыми в практике Конституционного суда Австрии (*Verfassungsgerichtshof*), укрепил ее значимость и важную роль в австрийской правовой системе. Существует твердая единая политическая позиция по поводу необходимости соблюдать Конвенцию и в полном объеме исполнять постановления ЕСПЧ. Тем не менее, некоторые постановления Суда, касающиеся Австрии, вызывают критику и порождают политические дискуссии, например, право заключенных на участие в голосовании, совокупность прав представителей ЛГБТ-сообщества или касающиеся семейной жизни вопросы.

3. Статус Европейской конвенции по правам человека по австрийскому праву и ее значение для судов

Поскольку Европейской конвенции по правам человека в Австрии был предоставлен статус конституционного закона, все законодательство и все подзаконные акты (включая постановления органов исполнительной власти), а также акты судебных органов должны соответствовать Конвенции. Это правило также распространяется на прецедентную практику Европейского суда по правам человека. Конституционный суд обладает полномочиями проводить проверку законов и постановлений в целях установления нарушений конституционного права и Конвенции, и признавать закон или постановление, нарушающие конституционное законодательство, включая Конвенцию, недействительными.

Все национальные суды (в том числе суды первой инстанции) должны соблюдать Конвенцию. В случае возникновения у суда сомнений относительно соответствия закона или постановления органа исполнительной власти Конвенции в толковании, данном ЕСПЧ, он направляет в Конституционный суд запрос о прекращении действия такого закона или постановления. Только Конституционный суд уполномочен признавать закон или постановление утратившим силу, но каждый суд может обратиться в Конституционный суд в целях осуществления таких полномочий. Кроме того, все суды должны толковать законодательство и постановления органов исполнительной власти в соответствии с Конституцией, которая включает, как уже было упомянуто, Конвенцию и прецедентную практику Суда. Таким образом, если постановление ЕСПЧ может быть исполнено посредством особого толкования законодательства или постановлений органов исполнительной власти, все суды обязаны применять такое толкование при вынесении своих решений.

В целях предоставления судам (и другим государственным органам) необходимой информации Федеральное правительство своим информационным письмом, по крайней мере, два раза в год направляет им краткое изложение постановлений ЕСПЧ, принятых в отношении Австрии, и других имеющих значение для Австрии постановлений.

4. Роль Конституционного суда в реализации Европейской конвенции по правам человека

Ни Конституционный, ни Верховный суд не играют особой роли и не обладают особыми полномочиями, позволяющими определять меры общего характера или начинать применение таких мер после вынесения Судом постановления. В частности, Конституционный и Верховный суд не могут выступать инициаторами принятия нового или изменения действующего закона или постановления органов исполнительной власти.

Как было упомянуто ранее (см. вопрос 3), Конституционный суд обладает полномочиями признавать законы и постановления органов исполнительной власти, которые, по его мнению, нарушают Конвенцию, утратившими силу. Ни Верховный суд, ни какой-либо другой суд, не может прекращать действие законов. Осуществление Конституционным судом особых полномочий по признанию недействительными законов требует наличия надлежащим образом поданного в Конституционный суд запроса. В соответствии со статьей 140 Федерального Конституционного Закона (*Bundes-Verfassungsgesetz*), суды, а также одна треть членов Национального совета (*Nationalrat*) или Федерального совета (*Bundesrat*) могут подать запрос. В некоторых случаях *Земли* (субъекты федерации) имеют право обратиться в Конституционный суд с запросом об оценке соответствия законов Конституции. Кроме того, сам Конституционный суд может принимать решение о соответствии закона или постановления органа исполнительной власти Конституции, включая Конвенцию, если закон или постановление имеет важное значение для разрешения конкретного дела, находящегося на рассмотрении Конституционного суда. Полномочия Конституционного суда по оценке соответствия законов и постановлений органов исполнительной власти Конституции, включая Конвенцию, и по прекращению действия закона или постановления при наличии противоречий (*Normenkontrollverfahren* – процедура по оценке соответствия законов конституции) играют ключевую роль в реализации Конвенции и правил, установленных прецедентной практикой Европейского суда по правам человека. Контроль законодательства Конституционным судом не ограничивается исполнением постановлений, вынесенных в отношении Австрии. Он также выступает инструментом реализации всей совокупности прецедентной практики Европейского суда в рамках национальной правовой системы независимо от того, в отношении каких государств вынесены соответствующие постановления.

5. Европейская конвенция о правах человека и Конституция Австрии

Поскольку Конвенции в Австрии был предоставлен статус конституционного закона, толкование Конвенции Конституционным судом следует правовым позициям, выработанным прецедентной практикой ЕСПЧ. В некоторых случаях Конституционному суду пришлось поменять свое толкование Конституции (которая включает Конвенцию) после вынесения Европейским судом по правам человека постановления. Такое изменение может привести к признанию закона утратившим силу.

Одним из примеров такого исполнения постановления ЕСПЧ является постановление Суда в отношении Австрии по делу, касающемуся Свидетелей Иеговы (ЕСПЧ, постановление от 31.07.2008, жалоба № 40825/98). В своем постановлении от 25 сентября 2010 г. (VfSlg 19.166/2010) Конституционный суд установил, что ему необходимо поменять свое толкование статьи 14 во взаимосвязи со статьей 9 Конвенции относительно периода времени, который закреплялся соответствующим национальным

законодательством как предварительное условие признания организации религиозным сообществом. Конституционный суд признал соответствующий закон утратившим силу. Этот пример подчеркивает тот факт, что Конституционный суд прямо демонстрирует свое стремление следовать прецедентной практике Европейского суда по правам человека, даже в случае, когда ему приходится менять свое толкование Конвенции как составной части внутригосударственного конституционного законодательства.

Предыдущие постановления Конституционного суда могли бы привести к другому выводу, но они не должны быть неверно истолкованы в современных условиях. В своем постановлении от 14 октября 1987 г. (VfSlg 11.500/1987) Конституционный суд установил, что он связан основополагающими конституционными положениями, закрепляющими организацию государственной власти, даже если эти положения не соответствуют Конвенции в толковании, данном Европейским судом. Он подчеркнул, что внесение изменений в Конституцию в случае ее противоречия Конвенции входило в компетенцию органов законодательной власти. Самое последнее предложение процитированного параграфа показывает, что, по мнению Конституционного суда, сам он не обладал полномочиями по изменению положений Конституции, устанавливающих систему органов управления и судов, представлявших собой организацию государственной власти. Этот подход 1987 года не может рассматриваться как текущая позиция Конституционного суда. В настоящее время это постановление не может считаться общей оговоркой Конституционного суда по отношению к постановлениям Европейского суда, ставящим под сомнение австрийский конституционный порядок. Конституционный суд продемонстрировал, что он принимает постановления Суда, и что он готов их исполнять без каких-либо исключений или оговорок.

Необходимость внести изменения в Конституцию возникла в отношении средств правовой защиты по административному законодательству. Этот вопрос был затронут Конституционным судом в вышеупомянутом постановлении 1987 года. По мере формирования прецедентной практики ЕСПЧ по статьям 6 и 5 Конвенции стало очевидно, что система средств правовой защиты по административному законодательству, состоявшая из административных средств правовой защиты и проверки, проводившейся Административным судом, не соответствовала требованиям Конвенции. В связи с этим Австрии пришлось ввести двухступенчатую систему судебной проверки для соблюдения Конвенции. Для проведения этой реформы, которая заняла длительное время, необходимо было внести несколько поправок в Конституцию. После введения определенных «временных мер» Закон «Об изменении системы административного правосудия» 2012 года (Бюллетень федерального законодательства I № 51/2012) вступил в силу в 2014 году, внося изменения, в том числе, в Федеральный Конституционный Закон (*Bundes-Verfassungsgesetz*). Он существенным образом преобразовал механизмы правовой защиты в отношении единоличных решений органов исполнительной власти в целях соблюдения требований Конвенции и прецедентной практики ЕСПЧ, а также Европейской хартии об основных правах.

Субсидиарная роль Европейского суда по правам человека: пределы усмотрения и национальный суверенитет, критерий явной очевидности

Андрей Юрьевич Бушев

Доцент кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, к.ю.н.

Уважаемый Валерий Дмитриевич, уважаемые судьи Конституционного Суда, дамы и господа, дорогие коллеги! Для меня большая честь получить возможность поделиться своими мыслями по теме Конференции со столь авторитетным международным сообществом экспертов.

Сегодня уже не раз говорилось о позиции Российской Федерации в отношении роли Конвенции и обязательности постановлений Европейского Суда. Думаю, нет необходимости на этом вновь подробно останавливаться. Из уст представителей всех ветвей государственной власти, а также выступивших российских экспертов единообразно прозвучало: Конвенция является для России обязательной, без сомнения, обязательными являются и основанные на Конвенции постановления Европейского Суда. Данный подход остается неизменным даже после принятия Европейским Судом, мягко говоря, «неудобных» для России постановлений по упоминавшимся делам «Анчугов и Гладков против России» и «ЮКОС против России». Прочность этой позиции находит подтверждение в июньском постановлении Конституционного Суда. *Pacta sunt servanda* - договоры, в том числе международные, должны исполняться.

Думаю, что ключевой вопрос здесь в ином! Этот вопрос - о чём договорились? Иными словами, каким образом толковать известную норму статьи 46 Конвенции? Устанавливает ли сформулированное в ней положение абсолютную, безусловную обязанность государства – участника международного соглашения? Или же данная норма содержит исключения, хоть в ней прямо и не указанные, но подразумеваемые участниками Договора? Должно ли пониматься положение статьи 46 в системе других норм международного права, в контексте толкования аналогичных обязательных норм, к которому прибегали не только Европейский Суд, но и другие международные суды?

Полагаю, что Конвенция содержит подразумеваемое право государства на отказ от исполнения или, во всяком случае, приостановление исполнения в исключительных случаях постановления Европейского Суда со ссылкой на превышение предоставленных Суду полномочий (выход за пределы усмотрения), если такое постановление нарушает публичный порядок государства и вторгается в сферу действия его суверенитета, а также, если оно не соответствует международному публичному порядку (например, очевидно нарушаются требования к правовой определенности практики Суда, справедливости процесса и т.п.).

Разумеется, такое решение национальных властей не может быть произвольными, оно имеет ограничения, иначе не исключены злоупотребления. Критерий, допускающий возможность указанной реакции государства на постановление Европейского Суда, основан на методологическом приеме, многократно (хотя, подчас, непоследовательно) продемонстрированным Судом при выполнении им своей субсидиарной функции. При необходимости согласования подходов национальных судов и Европейского Суда по принципиально схожим проблемам прав человека несогласие одного суда с мнением другого может допускаться *только исключительно* в ситуации явного, очевидного (“manifestly”), существенного нарушения общепризнанных стандартов. Явное нарушение констатируется, например, вследствие вопиющей логической ошибки, при отсутствии каких-либо разумных оснований и т.п., в ситуации совершенно понятной любому лицу (так называемому, «стороннему наблюдателю»).

Поясню эти тезисы о подразумеваемом праве и критерии «явной очевидности» несколько подробнее, насколько это позволительно в рамках короткого сообщения, а затем позволю себе предложить дополнительное процедурное решение, которое, полагаю, должно способствовать укреплению сотрудничества между национальными властями и Европейским Судом в совместном деле защиты прав человека.

Итак, в соответствии с пп. «а» п. 1 ст. 2 и п. 3 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров, в частности, международное обязательство (договор) выводится из совокупности связанных между собой международно-правовых документов, *независимо от их конкретного наименования; при толковании* международного договора наряду с контекстом учитываются *последующая практика* применения договора, *любые соответствующие* нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками.

Общие нормативные положения, образующие совместно с Конвенцией «Договор» как по предмету Конвенции в целом (основные права и свободы человека), так и по отдельным ее положениям (включая норму об обязательности постановлений ЕСПЧ, как международного суда), содержатся в (а) основополагающем акте международного права – Уставе ООН, (б) в региональных конвенциях и иных соглашениях, (в) в специальных многосторонних и двухсторонних соглашениях, посвященных вопросу исполнения решений иностранных судов, защите государственного иммунитета и в других документах международного права.

В этом уважаемом сообществе экспертов нет необходимости приводить ссылки на многочисленные международные соглашения, согласно которым суверенитет, самостоятельность государства является одним из фундаментальных принципов международного права (*jus cogens*). Все они в той или иной степени призывают к учету национального публичного порядка, суверенитета государства в процессе применения норм международного права. Такое требование формулируется в качестве принципа. Возведение этого требования на уровень принципа означает, что толкование Конвенции (статья 46) должно сохранять его действие.

Кроме того, современная международная практика содержит множество примеров, когда участники международных отношений отказывались от исполнения решений международных организаций, включая европейские международные суды, со ссылкой, прямо или косвенно, на национальный и (или) международный публичный порядок, на национальные интересы. Известно несколько дел в отношении решений Международного суда справедливости ООН и резолюций Совета Безопасности, казалось бы, абсолютная обязательность которых, но все же смягчалась в результате контекстного толкования и самим Европейским Судом, и Европейским Судом справедливости со ссылкой на принципы международного права.

В дополнение к принципу самостоятельности государства и необходимости уважения его суверенитета и публичного порядка, следует вспомнить, в качестве общеобязательного, и о принципе уважения и защиты прав человека. Действие данного принципа распространяется не только на деятельность государств, но и международных организаций, в том числе Европейского Суда.

В развитие сказанного, назову несколько условий, которые действуют в качестве подразумеваемых при толковании и применении положений ст. 46 Конвенции.

Первое. Принцип правовой определенности является одним из ключевых условий функционирования правового государства, уважения и защиты прав человека. Поэтому и практика Европейского Суда должна следовать установленным им требованиям разумной ясности, непротиворечивости и стабильности. Нет необходимости в этой аудитории приводить примеры, когда Европейский Суд отступал от этого подхода.

Второе. Подразумеваемым исключением из правила ст. 46 Конвенции и общеобязательным условием деятельности Европейского Суда является требование о соблюдении, так называемых, естественно-правовых процедурных принципов. В настоящее время общепризнанными для любого юрисдикционного процесса являются, как минимум, два принципа: первый – никто не может быть судьей в собственном деле (*ne mo judex in causa sua*), второй – выслушать обе стороны (*audi alteram partem*).

Сегодня уже упоминалось постановление Суда о справедливой компенсации по делу ЮКОСа, и неизбежно возникал вопрос о том, каким образом в пользу более чем пятидесяти тысяч акционеров, ни один из которых по данному делу никак не проявил своё желание попасть под защиту конвенционных прав, было вынесено решение. Добавлю, что и мнение бенефициара (иностранного фонда), в пользу которого заявитель – компания просила произвести выплату, также не выяснялось. Мнение и самой компании (ее представителя), если обратиться к тексту постановления, по вопросу о замене получателя платежа, вопреки указанию компании, также Судом не запрашивалось.

Третье положение - исключение, которое подразумевается в статье 46 Конвенции, это необходимость учёта иерархии Конвенции в системе национальных правовых норм, в частности, соотношение между Конвенцией и национальной Конституцией (конституционными положениями). Сегодня уже отмечалось, что по данному вопросу в ряде стран участниц Конвенции имеются существенные отличия (Австрия, Италия, Германия, Россия, Украина, Соединенное Королевство и другие).

В России, по мнению Конституционного Суда, Конституции отведено наивысшее иерархическое место, она имеет приоритет над положениями Конвенции. В таком выводе нетрудно убедиться, обратившись к буквальному прочтению статьи 15 Конституции. «Международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» и имеют приоритет перед законами (пункт 4), однако в этой системе Конституция «имеет высшую юридическую силу» (пункт 1). Этот вывод подтверждается и при контекстном толковании статьи 15.

В частности, в статье 79 Конституции устанавливается, что «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечёт ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации». А согласно требованиям Закона «О международных договорах Российской Федерации», «Если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона *только после* внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра её положений в установленном порядке» (статья 22 — «Особый порядок выражения согласия на обязательность для Российской Федерации международных договоров»). Именно в Конституции обычно и устанавливаются основы национального публичного порядка, значение и смысл которых в последующем разъясняется национальными органами конституционного правосудия.

Положения, закрепленные в Конституции, в том числе касающиеся иерархии правовых норм, в силу нормативного статуса Конституции являются «особо важными», они, будучи доступными для добросовестного участника международного соглашения, являются, кроме того, явными. Поэтому, специальная оговорка о приоритете Конституции, национального публичного порядка, при заключении международного договора будет избыточной.

Таким образом, присоединяясь к Конвенции, ее участники, вопреки мнению сторонников буквального понимания сформулированного в статье 46 Конвенции требования об обязательности, не договаривались о наделении Европейского Суда безграничной властью (усмотрением) в толковании абстрактных норм Конвенции. Пределы усмотрения сформулированы в иных подлежащих применению нормах международного права, признающими, в частности (но не ограничиваясь этим), обязательность уважения национального публичного порядка и суверенитета, а также международного публичного порядка.

Что же касается критерия «явной очевидности», несмотря на оценочный характер, он устанавливает определенные ориентиры для осуществления Судами своего усмотрения при взаимной оценке правовых подходов друг друга. Требование об очевидности отклонения для «стороннего наблюдателя» от согласованных стандартов, укрепляет объективность предлагаемого критерия

В заключение, в качестве дополнительного процедурного шага по укреплению субсидиарной роли и дальнейшего повышения авторитета Европейского суда, хотел бы предложить взять на вооружение механизм консультаций, заложенный на уровне Европейского Союза, в Протоколе о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, который утвержден в Лиссабоне заключительным актом в декабре 2007 года. Если перефразировать это положение, оно примерно звучит так: в случае предполагаемого противоречия между постановлением национального конституционного суда и постановлением ЕСПЧ, последний должен будет самостоятельно обращаться в соответствующий конституционный суд или иной орган, осуществляющий функции конституционного надзора, за консультациями по возможному противоречию. Такие запросы должны рассматриваться в ускоренном порядке.

Благодарю за внимание.

Внутригосударственные механизмы и реализация мер общего характера: обобщение опыта 38 национальных систем

Элизабет Ламбер Абдельгавад

*Национальный центр научных исследований (CNRS),
научный сотрудник (исследовательская группа
SAGE, Страсбургский университет)*

В течение последних пятнадцати лет исследователи изучали факторы, влияющие на эффективность исполнения разными государствами постановлений Суда. Они отметили, что критерии, связанные со способом имплементации Конвенции и её статусом в правовой системе не имеют большого значения⁷⁴; страны с сильными демократическими традициями, как правило, лучше справляются с исполнением постановлений, чем другие Государства⁷⁵, «строгое соблюдение государством международного права и стандартов в области прав человека определяется как политической волей, так и управленческими способностями и инфраструктурой»⁷⁶. Авторы одного серьёзного исследования, изучившие около тысячи ведущих дел, пришли к выводу о том, что «значение бюрократических возможностей существенно снижается, если исполнение постановления затягивается, а политическое противодействие возрастает. Напротив, внутригосударственные политические ограничения изначально замедляют исполнение постановлений (...) Кроме того, «молодые демократии» исполняют отдельные постановления быстрее. В тоже время, если дело проблемное и исполнение по нему затягивается, то с большей вероятностью подобную ситуацию быстрее разрешат страны с устойчивой демократией, а не молодые демократии или недемократические страны»⁷⁷.

Настоящий доклад нацелен на то, чтобы представить обзор национальных механизмов и полезного опыта, не охваченных в других исследованиях по странам, включённых в настоящую публикацию. В значительной степени доклад построен на ответах, которые дали представители правительств государств-ответчиков

-
74. Диа Анагносту, «Введение; разъяснение процесса исполнения постановлений Европейского суда по правам человека на национальном уровне» (*D. Anagnostou "Introduction, Untangling the domestic implementation of the European Court of Human Rights' judgments"*), в издании: «Европейский Суд по правам человека; исполнение постановлений Суда по внутригосударственной политике» под ред. Д. Анагносту (*The European Court of human rights, Implementing Strasbourg's Judgments on Domestic Policy, ed. D. Anagnostou*), с. 11-12.
75. Андреас фон Штаден, «Рациональный выбор в условиях нормативных ограничений: исполнение постановлений ЕСПЧ в странах либеральной демократии» (*A. von Staden, "Rational choice within normative constraints: compliance by liberal democracies with the judgments of the European Court of human rights"*), электронная база данных SSRN, февраль 2012, 17ff.
76. Диа Анагносту и Алина Мунджиу-Пиппиди, «Исполнение на национальном уровне судебных решений по правам человека в Европе: вопрос юридической инфраструктуры и эффективности действий правительства» (*D. Anagnostou & A. Mungiu-Pippidi, "Domestic implementation of human rights judgments in Europe: legal infrastructure and government effectiveness matter"*), Европейский журнал международного права (*EJIL*), 2014 год, том 25, №1, с. 205-227, 226.
77. Шаранбир Гревал и Эрик Футен, «Политика исполнения постановлений ЕСПЧ» (*S. Grewal & E. Voeten, "The politics of implementing European Court of human rights judgments"*), электронный журнал SSRN, январь 2012 г., 35.

при Суде при заполнении специальной анкеты, подготовленной Советом Европы⁷⁸. Доклад состоит из трёх основных частей: механизмы взаимодействия аппарата представителя правительства, сотрудничество исполнительной и законодательной власти, роль национальных судов. Доклад отмечает некоторые идеи и предложения для обсуждения и заканчивается выводом о возможности принятия дальнейших мер на таком предварительном основании.

I. Роль представителя правительства государства-ответчика при Суде

При назначении представителей правительств Государства используют различные модели, оказывающие влияние на процесс принятия мер общего характера (А). Формируемые аппаратом представителя правительства механизмы взаимодействия образуют более сложную структуру (В).

A. Аппарат Представителя Правительства

Согласно Рекомендации 2008(2), все представители правительств были наделены полномочиями по осуществлению общей координации⁷⁹, определению и приведению в действие мер общего характера. Существует две основных модели оформления статуса представителя правительства: либо он/она работает под руководством определённого министра (в рамках Министерства юстиции, иностранных дел или финансов), либо в составе отдельной ведомственной структуры. У обеих моделей есть свои достоинства и недостатки в зависимости от правовых и политических традиций самого Государства. Наглядным является пример Монако, где после издания приказа № 4.025 от 9 ноября 2012 года орган, который занимается правами человека, был выведен из состава Департамента по внешней политике и передан под юрисдикцию Департамента по правовым вопросам. Сделано это было для того, чтобы облегчить принятие общих мер⁸⁰. В рамках второй модели представитель правительства может обладать большим авторитетом и находиться на более высоком политическом уровне (как, например, в Хорватии после вывода в 2012 году аппарата Представителя из состава Министерства юстиции и его преобразования в самостоятельную организацию по общим руководством Премьер-министра). В то же время, тот факт, что в Азербайджане представитель назначается Президентом страны⁸¹, является уникальным для европейской практики и может привести к большей зависимости представителя и излишней политизации процесса исполнения судебных постановлений.

Итак, значение имеют следующие факторы: уровень сотрудничества между представителем правительства, Постоянным представительством при Совете Европы в Страсбурге, Министерствами юстиции и иностранных дел; способность аппарата представителя «связывать широкий круг участников»⁸². В некоторых странах принятие меморандума о взаимопонимании могло бы способствовать прояснению взаимоотношений задействованных субъектов⁸³. Также могло бы быть полезным присутствие представителей правительств на профильных заседаниях Комитета министров в Страсбурге⁸⁴ как возможность прояснить вопрос о требуемых мерах, обменяться опытом с представителями других государств, и пообщаться с Департаментом по исполнению постановлений Суда. К тому же, необходимо разрешить проблему недостаточности кадрового обеспечения аппаратов представителей⁸⁵: в Польше, например, за последние 10 лет аппарат представителя значительно расширился, что объясняется, наряду с другими факторами, увеличением количества польских дел, которые могут быть закрыты в связи с исполнением⁸⁶.

78. Автор настоящего доклада выражает большую благодарность представителям правительств и/или экспертам Руководящего комитета по правам человека, содействовавшим подготовке доклада. 29 из 38 упомянутых в докладе Государств прислали ответы. Остальные Государства, несмотря на неоднократные напоминания, ответа не прислали. В некоторых случаях по получении первого ответа пришлось повторно запрашивать дополнительную информацию. Поэтому иногда я ссылаюсь на второй ответ от представителей правительств.

79. Филипп Буайя, «Заключительные замечания» в издании: «Роль представителей правительств в обеспечении эффективной защиты прав человека», Материалы конференции» (P. Boillat, *Concluding remarks, in The role of government agents in ensuring effective human rights protection, Proceedings, Council of Europe*), 2008 г., с. 115.

80. Сообщение по электронной почте от 11 сентября 2015 г.

81. «Исполнение постановлений ЕСПЧ в Азербайджане, Существующее положение на момент перехода председательства в Комитете министров к Азербайджану» (*Status Quo upon Azerbaijan's chairmanship of the Committee of ministers of the Council of Europe*), Обсерватория свободы слова, Институт прав СМИ (*Free Expression Observatory, MRI*), май 2014 г., с. 13, 14.

82. Элизабет Моттершоу и Рэйчел Мюррей, «Национальные ответы на постановления о правах человека: необходимость координации действий правительства и исполнения» (E. Mottershaw & R. Murray, «*National Responses to Human Rights judgments: the need for government co-ordination and implementation*»), Европейский юридический журнал по правам человека (EHRLR), 2012 год, №6, с. 639-652.

83. Там же, с. 652.

84. Женеви́ев Мейер, «Тема III» в издании: «Роль представителей правительств в обеспечении эффективной защиты прав человека» (G. Meyer, *Theme III, in The role of government agents in ensuring (...)*), с. 92.

85. Диа Анагносту и Алина Мунджиу-Пиппиди (D. Anagnostou & A. Mungiu-Pippidi), Ук. соч., с. 222.

86. Ответ на анкету, 16 февраля 2015 г.

В. Связи аппарата Представителя Правительства

Принципиально важно, чтобы представители правительства «постоянно были на связи со всеми соответствующими органами государственной власти, включая судебные органы, в целях получения информации о принятых или готовящихся мерах общего характера, направленных на исполнение постановлений Суда»⁸⁷. Государства назначают контактных лиц (Люксембург⁸⁸) или создают временные или постоянные межведомственные рабочие группы⁸⁹. Во всех этих моделях лидирующая роль отводится органам исполнительной власти, и представить другую схему достаточно сложно⁹⁰. На сегодняшний день пример Польши выглядит наиболее успешным. Там в июле 2007 «по инициативе Представителя Правительства» был создан межведомственный комитет при Премьер-министре, включающий представителей исполнительной, законодательной и судебной властей, а также, время от времени, представителей гражданского общества и Уполномоченного по правам человека⁹¹. В январе 2015 года Премьер-министр утвердил подробный график для представления планов действий и докладов, а также для перевода постановлений Суда и доведения их до сведения всех заинтересованных участников процесса. В 2012 году Хорватия предложила другой интересный пример создания постоянной межведомственной структуры с участием судебных органов⁹². Информация передается в Парламент. Похожий орган существует в Бывшей югославской Республике Македония. В его работе участвуют представители исполнительной и судебной власти⁹³. Могут быть приглашены и другие участники (НПО, эксперты в области права и практикующие юристы)⁹⁴. В Молдавии Представителю Правительства может помочь консультативный совет, состоящий из представителей государственных органов и гражданского общества, а также учёных⁹⁵. Таким образом, важно провести оценку дополнительных преимуществ подобных структур, установления предельных сроков и привлечения к процессу других заинтересованных участников, не входящих в состав органов государственной власти.

II. Взаимодействие исполнительной и законодательной власти в связи с принятием мер общего характера

В очень немногих Государствах (Польша, Украина и Испания) установлены специальные правила по работе с пилотными постановлениями. Ни один из экспертов не упомянул о какой-либо сложившейся особой процедуре их исполнения. Еще более проблематично выглядит ситуация, в которой, по словам некоторых экспертов, «отсутствует определённый орган, который был бы наделён полномочиями выступать инициатором процедуры принятия мер общего характера»⁹⁶. В некоторых странах (Чехия, Испания, Финляндия и, возможно, Люксембург) эта процедура применяется по аналогии с деятельностью других судебных, а иногда даже и внесудебных органов.

Порядок взаимодействия представителя правительства, исполнительной и законодательной власти в разных странах значительно различается. Тем не менее, можно чётко выделить два этапа такого взаимодействия: первый включает представителя правительства и исполнительную власть (А), второй касается парламентской работы (В).

87. Круглый стол по Рекомендации 2008 (2) Комитета министров Государствам-участникам об эффективных внутригосударственных механизмах быстрого исполнения постановлений Европейского суда по правам человека, «Обобщение ответов Государств-участников на анкеты по внутригосударственным механизмам быстрого исполнения постановлений Суда», подготовленное Секретариатом (*Round-table on Recommendation 2008(2) of the Committee of Ministers to Member States on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights, "Synthesis of the replies by member States to the questionnaire on the domestic mechanisms for rapid execution of the Court's judgments"*, prepared by the Secretariat), 15-16 декабря 2011 г., с. 5.

88. Ответ на анкету, 11 февраля 2015 г.

89. Руководство по составлению планов действий и докладов об исполнении постановлений ЕСПЧ (*Guide for the drafting of actions plans and reports for the execution of the judgments of the European Court of human rights*), серия «Карманный справочник» (*Series Vade Mecum*), №1, CE, Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, август 2015 г., с. 13.

90. Элизабет Моттершоу и Рэйчел Мюррей (E. Mottershaw & R. Murray), Ук. соч., с. 644.

91. Ответ на анкету, 16 февраля 2015 г.

92. Ответ на анкету, 4 марта 2015 г.

93. «Роль парламентов в реализации положений ЕКПЧ: обзор существующих структур и механизмов», Краткий меморандум, подготовленный Секретариатом (*PPSD (2014)22, "The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms"*, Background memorandum prepared by the Secretariat), Отдел по сопровождению проектов Парламентской ассамблеи, (2014)22, 13 октября 2014 г., с.9.

94. Ответ на анкету, 15 июня 2015 г.

95. Статья 9, глава 2, Приложение 3 нового закона (Закон No. 151 от 30.07.2015 «О Представителе Правительства»).

96. Ответ на анкету, 2 февраля 2015 г.

А. Первый этап: исполнительная власть на первом плане

В ряде Государств инициатива по принятию мер общего характера возложена на представителя правительства (в Португалии, Люксембурге, Румынии, Монако), однако, в большинстве случаев он действует совместно с исполнительной властью. В странах, где Аппарат представителя функционирует в качестве отдельного независимого органа, представитель правительства наделен большими полномочиями (Кипр⁹⁷). Тем не менее, в большинстве Государств инициатива по принятию мер общего характера прямо возлагается на исполнительную власть. Процедура принятия мер может быть как централизованной, так и децентрализованной (как в Финляндии, Ирландии⁹⁸, Эстонии, Лихтенштейне, Хорватии). Во втором случае обязанность по составлению проекта необходимых мер может быть возложена на каждое отдельное профильное ведомство.

Настоящий обобщающий документ выявил несколько важных вопросов: должен ли представитель правительства обладать более широкими полномочиями при подготовке мер общего характера; каковы плюсы и минусы централизованной и децентрализованной систем; в чем заключаются преимущества привлечения других участников, таких как представители гражданского общества, эксперты, национальные правозащитные институты или уполномоченный по правам человека (последний сыграл очень положительную роль в Испании⁹⁹); какова предпочтительная частота и продолжительность консультаций с Департаментом по исполнению постановлений Суда. Эксперт от Бельгии отметил, что регулярные телефонные переговоры, переписка по электронной почте и личные встречи с представителями этого департамента по месту исполнения постановлений очень помогают оказать необходимое давление на различных участников процесса¹⁰⁰. В Литве, например, в случае нежелания Парламента принимать меры содействие Департамента по исполнению постановлений оказало бы большее воздействие, нежели создание рабочих групп¹⁰¹.

В. Второй этап: оставшаяся роль законодателя

В ходе исполнения постановлений возрастает роль правительств, но в некоторых случаях также расширяется и участие парламентов. Так, в большинстве случаев исполнительная власть готовит и предлагает проекты внесения изменений в законодательство, которые парламент должен затем принять (в Норвегии, Финляндии, Греции, Боснии и Герцеговине, Хорватии). Проведённое на местах исследование оставило впечатление о том, что некоторые эксперты разделяют мнение о целесообразности привлечения парламента к процессу исполнения на более ранних стадиях во избежание формирования оппозиции на стадии голосования. Предыдущие исследования показали, что чем большую роль играет парламент, тем эффективнее осуществляется исполнение постановлений Европейского суда по правам человека¹⁰².

Участие законодательного органа в процессе исполнения постановлений может принимать разные формы: может быть установлена процедура совместного выдвижения предложений; исполнительная власть (и представитель правительства) может быть обязана консультироваться с Парламентом и/или Парламент может быть представлен в межведомственных структурах в случае их наличия (подобный опыт есть в очень небольшом количестве европейских государств). Взаимодействие может быть усилено путём создания новых структур внутри парламентов (подкомитетов по вопросам прав человека); они могут быть использованы для введения регулярной проверки планов действий и докладов¹⁰³. Предпосылкой для создания таких структур должна стать «необходимость наличия в составе парламента эффективной юридической службы, специализирующейся на правах человека»¹⁰⁴.

97. Первый ответ на анкету, 5 февраля 2015 г.

98. Элизабет Моттершоу и Рэйчел Мюррей (*E. Mottershaw & R. Murray*), Ук. соч., с.651.

99. Мерседес Кандела Сориано, «Процесс рецепции в Испании и Италии» (*M. Candela Soriano, «The Reception process in Spain and Italy»*), в издании: «Европа прав» (*A Europe of rights*), с. 431-432.

100. Второй ответ на анкету, 6 марта 2015 г.

101. Второй ответ на анкету, электронное письмо от 6 марта 2015 г.

102. Диа Анагносту и Алина Мунджиу-Пиппиди, «Почему государства неодинаково исполняют постановления ЕСПЧ?» Прецедентная практика по гражданским свободам и правам меньшинств (*D. Anagnostou & A. Mungiu-Pippidi, "Why do States implement differently the European Court of human rights judgments? The case law on civil liberties and the rights of minorities*), Проект ЮРИСТРАС (2009 год) 23. М. Хржановска в издании «Парламенты и Европейский суд по правам человека» (*M. Chrzanowska, Parliaments and the European Court of human rights*), 12 мая 2015 г., Сенат, Варшава, с. 9-10.

103. «Роль парламентов ...», Краткий меморандум, подготовленный Секретариатом (PPSD (2014)22, "The role of Parliaments (...)") Отдел по сопровождению проектов Парламентской ассамблеи (2014)22, п.22.

104. А. Држемчевский и Ю. Ловис, «Работа Парламентской ассамблеи Совета Европы», (*A. Drzemczewski & J. Lewis, "The work of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe"*) в издании: Хант, Хупер и Йовелл, «Парламенты и права человека» (*Hunt, Hooper & Yowell, Parliaments and Human Rights*), 2015 год, с. 323.

С. Европейские инструменты, стимулирующие принятие мер общего характера

Как и следовало ожидать, эксперты сильно разошлись во мнениях по поводу целесообразности указания Судом конкретных мер, которые должны быть приняты в соответствии со статьёй 46. Некоторые из них выступают за конкретизацию мер при условии соблюдения принципа субсидиарности (Чехия, Бельгия, Греция, Босния и Герцеговина), или даже настаивают на том, чтобы необходимые меры указывались (Молдавия, Андорра, Венгрия, Бывшая югославская Республика Македония, Словакия, Румыния), в то время как другие выступают против подобной практики (Финляндия, Испания, Португалия, Монако, Хорватия и Украина). Представляется, что такое разнообразие мнений в большей степени обусловлено личным опытом. Размеры страны или особенности политической и/или правовой культуры при этом не имеют значения. Исследователи заметили, что постановления, в которых Суд дал указания по статье 46 (включая конкретные сроки для исполнения), исполняются быстрее и более качественно, чем другие постановления¹⁰⁵. Представителям правительства было бы целесообразно указывать Суду на конкретные дела, по которым включение некоторых разъяснений в рамках статей 41 и 46 могло бы облегчить исполнение постановлений.

По поводу юридической силы промежуточных резолюций многие эксперты отметили, что эти резолюции возлагают, по меньшей мере, моральные обязательства. Научные исследования показали, что «если исполнение затягивается (особенно в важных с политической точки зрения делах), то органам исполнительной власти, к которым применяются более жесткие ограничения, труднее противостоять требованиям об исполнении, нежели органам исполнительной власти, ограниченным в меньшей степени. Мы можем найти, по крайней мере, слабые доказательства того, что международное давление тоже может ускорить процесс исполнения постановлений. Подтверждается выдвинутый в литературе тезис о том, что ключевую роль в соблюдении международных договоров о правах человека играет давление на внутригосударственном уровне». Таким образом, «если Государства не желают исполнять постановления, более успешно противостоять давлению сможет то государство, в котором сильна исполнительная власть». По этой причине «в странах, где законодательная власть способна оказывать существенное влияние на исполнительную, парламент мог бы заставить исполнительные органы обеспечить реализацию постановления Суда»¹⁰⁶. Таким образом, предпочтительным является применение давления как на европейском, так и на внутригосударственном уровне.

III. Ключевая роль национальных судов, сталкивающихся с необходимостью принятия мер общего характера

Общая картина, которая складывается из полученных ответов, свидетельствует об отсутствии единообразия не только в практике судов первой инстанции, но и судов высшей инстанции.

По всей видимости, в большинстве систем отсутствует возможность и не установлен порядок обращения судов первой инстанции в Верховный и/или Конституционный суд при возникновении проблемы соблюдения постановлений ЕСПЧ, которые обязывают принять меры общего характера (например, в Финляндии, Хорватии, Молдавии, Монако, Бывшей югославской Республике Македонии, Норвегии). В некоторых странах возможность такого обращения существует (Литва, Чехия, Люксембург, Греция, Испания). В некоторых странах верховные суды могут давать рекомендации нижестоящим судам (Украина, Азербайджан, Молдавия).

Представляется, что суды первой инстанции располагают достаточными средствами для разрешения проблемы применения нормы, несовместимой с ЕКПЧ. Возникает вопрос о том, могут ли Верховный и/или Конституционный суд принудить Государство принять общие меры. Такая возможность в большинстве стран отсутствует в силу принципа разделения властей. В отдельных системах есть свои особенности. Конституционный суд Боснии и Герцеговины может приказать внести изменения в нормы, признанные не соответствующими ЕКПЧ¹⁰⁷. Верховный суд Азербайджана обладает правом законодательной

105. Ф. Лич, «Истощенному жаждой ребенку больше не предлагаются красивые байки? Развивающийся подход Европейского суда к средствам правовой защиты» (P. Leach, "No Longer Offering Fine Mantras to a Parched Child? The European Court's developing approach to remedies"), в издании: «Формируя Европу: Европейский суд по правам человека в национальном, европейском и всемирном контексте» под ред. А. Фоллесдал, Б. Петерс и Г. Ульфштайн (A. Follesdal, B. Peters and G. Ulfstein (eds), *Constituting Europe: The European Court of human rights in a National, European and Global context*), КАП, 2013 год, с. 160). Элизабет Ламбер Абдельгавад (E. Lambert Abdelgawad), «Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека (2013) итоги и перспективы» («L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (2013), bilan et perspectives d'avenir»), Ежеквартальный журнал по правам человека (RTDH), 2014 г., с. 599-600.

106. Шаранбир Гревал и Эрик Футен (S. Grewal & E. Voeten), Ук. соч., 4, 22 & 8.

107. Ответ на анкету, 8 января 2015 г.

инициативы¹⁰⁸. Конституционный суд Чехии может предписать принятие мер общего характера. Он также может, наряду с Верховным судом, вести переговоры с представителем правительства о возможности альтернативного толкования «попавшей под санкции» нормы¹⁰⁹. После того, как Конституционный суд Бельгии установит, что в законодательстве существует нарушающий Конституцию (а косвенно ЕКПЧ) пробел, возникает «юридическая обязанность законодателя устранить этот пробел»¹¹⁰.

Наряду с тем, что настоящий доклад предлагает различные решения, он может помочь выявить недостатки в использовании внутреннего организационного потенциала для реализации мер общего характера во многих Государствах. Один из наших выводов, который уже был отмечен¹¹¹, состоит в том, что структура внутригосударственных механизмов отражает иерархически выстроенную, вертикальную модель процесса исполнения постановлений. Организационные схемы, главным образом, опираются на исполнительную власть, и в большинстве стран наблюдается высокий уровень централизации. Участие законодательных органов весьма ограничено, в то время как у судов, по всей видимости, появляется больше возможностей влиять на правовые нормы. Как ни странно, представители правительств не всегда играют ключевую роль, а заинтересованные лица, не входящие в состав государственных органов, не привлекаются к процессу в достаточной степени.

В заключение мы хотим отметить, что пришло время не только обмениваться полезным опытом, но и двигаться дальше. В развитие предписаний Рекомендации 2008(2) необходимо выработать более чёткие общие принципы, которые дадут Государствам возможность усилить потенциал своих внутригосударственных механизмов.

108. Ответ на анкету, 4 марта 2015 г.

109. «Примечательно, что закон «О Конституционном суде» предусматривает ещё один вариант. Если международный суд установит, что обязательство, возложенное на Чехию международным договором, было нарушено действиями государственного органа (...), и, если это нарушение основывалось на действующем нормативно-правовом акте, Правительство обращается в Конституционный суд с требованием об отмене этого акта (...), если нет других способов добиться его отмены или изменения. Эта процедура до сегодняшнего дня не применялась». Ответ на анкету от 12 февраля 2015 г.

110. Яннеке Херардс и Жозеф Флёрен, Глава 9, Сравнительный анализ в издании: «Реализация ЕКПЧ и постановлений ЕСПЧ в национальной практике, сравнительный анализ» под ред. Я. Херардс и Ж. Флёрен (*J. Gerards & J. Fleuren chap.9 Comparative analysis, in Implementation of the European Convention on Human rights and of the judgments of the European Court of Human Rights in national case-law, a comparative analysis, J. Gerards, J. Fleuren (eds.)*), Интерсентиа, 2014 год, с. 333 и далее, с. 344-345.

111. ЮРИСТРАС, http://www.eliamep.gr/old/eliamep/content/home/research/research_projects/juristras/en/index.html (11 сентября 2015 г.), Диа Анагносту

Вступительное слово

Вит Александр Шорм

*Представитель Правительства,
Министерство юстиции Чешской Республики*

*Председатель Руководящего комитета
по правам человека Совета Европы*

Уважаемый председатель Конституционного Суда, дамы и господа!

Вчера вечером мы могли получить удовольствие от труда музыкантов и танцоров, представивших нам одно из самых классических русских произведений – «Лебединое озеро» Петра Ильича Чайковского. Премьера этого балета состоялась в 1877 году в Москве. Постановщиком был чешский балетмейстер Вацлав Рейзингер. В то время Россией правил царь Александр Второй, чей отец, Николай Первый, покидая этот мир, почему-то увещевал своего преемника ничего не менять в России, которая на тот момент проигрывала в войне.

Однако сын, который в юности, прибыв в Лондон, едва не женился на принцессе Виктории, поменял всё: отменил крепостную зависимость, провёл другие крупные реформы и в конце зимы 1881 года был почти готов даровать России Конституцию, что означало бы собой конец самодержавия, деспотизма и абсолютизма русских императоров. Увы, не успев дать окончательное добро подготовленному документу, император всея Руси был убит анархистами. Произошло это недалеко от того места, где мы сейчас находимся. Новый царь, Александр Третий, чьё имя носит один из самых красивых мостов Парижа, потрясённый ужасным преступлением, не решился дать ход проекту своего отца.

Хотя история и не имеет сослагательного наклонения, можно себе представить, что Россия могла бы стать тогда конституционной монархией и тем самым, вероятно, избежала бы потрясений мирового масштаба. И, кто знает, может быть этот город до сих пор оставался бы столицей империи, напоминая о которой мы видим повсюду, в том числе и в этом прекрасном зале.

Для чего сегодня утром этот исторический экскурс? Тем более, что многие из присутствующих знают русскую историю лучше меня? А для того, чтобы поблагодарить председателя Зорькина за приглашение на великолепный балет, который, к тому же, заканчивается на оптимистической ноте, в отличие от классической версии, в которой Лебедь умирает. А ещё для того, чтобы напомнить, что Россия, даже в формате «империи», всегда неуклонно и небезосновательно интересовалась Европой. Писаная конституция – это европейское изобретение, впрочем, как и Европейская конвенция по правам человека.

А сейчас, думаю, пришло время представить первую выступающую. Это судья Страсбургского суда и, одновременно, соотечественница практически всех русских цариц начиная с 18 века, включая Екатерину Великую. Она изучала славянскую культуру и языки, и я даже не знаю, на каком языке она будет выступать сегодня: на русском или на одном из официальных языков Суда. Доклад будет касаться немецкого опыта имплементации постановлений Европейского суда по правам человека. Каким бы ни был Ваш лингвистический выбор, госпожа Нуссбергер, я предоставляю Вам слово.

Совершенствование национальных механизмов эффективной реализации положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод - доклад по Германии¹¹²

Ангелика Нуссбергер

*Судья Европейского Суда по правам человека от Германии
Избранный председатель секции*

Принимаются в расчёт только результаты. Рациональное и хорошо аргументированное решение не может оказать какое-либо действие и улучшить ситуацию с правами человека в Государствах-участниках Совета Европы, если лица, которых оно касается, не воспринимают его всерьёз. Поэтому внесение организаторами этого вопроса в программу настоящей конференции имеет очень большое значение.

Каковы предпосылки эффективной реализации положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)? На мой взгляд, есть два предварительных условия, которые одинаково важны: во-первых, политическая воля и, во-вторых, эффективные механизмы. При отсутствии политической воли не помогут самые лучшие механизмы. И самая сильная политическая воля не будет достаточна для исполнения постановлений, если отсутствуют эффективные механизмы. Я была приглашена в качестве эксперта по системе исполнения постановлений ЕСПЧ в Германии. Итак, позвольте мне описать ситуацию в моей стране.¹¹³

1. Политическая воля как предварительное условие эффективной реализации

Во-первых: политическая воля.

¹¹². Высказанные в данной статье взгляды отражают личное мнение автора.

¹¹³. Ср. Ангелика Нуссбергер, Европейский Суд по правам человека и Федеральный Конституционный Суд Германии, Права человека 2014, № 12, стр. 4-12. Версия на англ. языке доступна по ссылке: http://www.cak.cz/assets/pro-advokaty/mezinarodni-vztahy/the-echr-and-the-german-constitutional-court_angelika-nussberger.pdf.

а) Ратификация и её последствия

Политическая воля выражена очевидным образом; её наличие подтверждает ратификация Конвенции. Поскольку Германия ратифицировала Конвенцию, она юридически связана её условиями. Значение факта ратификации ясно установлено в Венской конвенции о праве международных договоров. Важнейшей в данном контексте является статья, которую конституционные суды государств-участников Конвенции, как правило, забывают или, по крайней мере, не цитируют: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора»¹¹⁴. Это относится как к конституционному праву, так и к обычным законам; с точки зрения международного права между ними не проводится никаких различий.

б) Юридическая практика

До настоящего времени в немецкой юридической практике не встречалось никаких реальных проблем с исполнением постановлений ЕСПЧ. В Германии нет таких спорных нерешённых вопросов, как наболевший вопрос об ограничении активного избирательного права заключённых в Великобритании. Необходимо признать, что отношения между Судом и государственными органами ФРГ подчас были напряжёнными. Тем не менее, все постановления, даже если они и подвергались жёсткой критике, были исполнены. Наглядными примерами являются два наиболее серьёзных конфликта между Федеральным Конституционным судом Германии (ФКС) и Страсбургским Судом.

Первый случай касался установления соотношения между свободой печати и правом на неприкосновенность частной жизни в рамках дела «Фон Ганновер»¹¹⁵. Главный вопрос заключался в том, насколько далеко может заходить вторжение фотографов и журналистов в частную жизнь знаменитостей, с которым последние должны мириться. На основе первого постановления ЕСПЧ 2004 года¹¹⁶, в котором было установлено, что Германия нарушила Конвенцию, поскольку не в полной мере защищала права знаменитостей, ФКС изменил свою правоприменительную практику в этой области и по требованию Страсбургского Суда стал применять критерий «вклада публикации в общественное обсуждение» при анализе подобных дел¹¹⁷. Такое изменение правоприменительной практики было одобрено Страсбургским Судом в одном из последующих постановлений¹¹⁸. Таким образом конфликт был разрешён.

Второй случай касался превентивного содержания под стражей. Продление срока содержания под стражей на основании закона, которому была придана обратная сила, ЕСПЧ посчитал нарушением Конвенции. В более раннем постановлении ФКС рассматривал эти правовые нормы и установил, что они соответствовали Основному закону ФРГ¹¹⁹. Тем не менее, после того, как ЕСПЧ установил нарушение¹²⁰, ФКС согласился возобновить рассмотрение дела и пересмотреть его с применением аргументации ЕСПЧ. Поразительным стало то, что ФКС принял точку зрения ЕСПЧ и объявил весь закон неконституционными¹²¹. Разрешив применять нормы закона в изменённом виде в течение переходного периода, ФКС поручил законодателю принять новый закон. Несмотря на то, что ФКС подчеркнул свою приверженность системному и концептуальному подходу немецкого права и включил постановление Страсбургского Суда в эту систему, можно справедливо отметить, что исполнение этого постановления ЕСПЧ прошло успешно.

Таким образом, до настоящего времени проблем на практике не возникало.

Тем не менее, в теории ФКС разработал дифференцированный подход, который зачастую понимается неправильно.

114. Ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров. Это правило действует без ущерба для статьи 46 Венской конвенции, которая касается компетенции на заключение договоров.

115. Важнейшее постановление, в котором обобщается судебная практика по данному вопросу, — это постановление Федерального Конституционного Суда от 15 декабря 1999 года, лежащее в основе постановления Европейского суда по делу «Фон Ганновер против Германии» (BVerfGE, том 101, с. 361).

116. Постановление Европейского Суда по делу «Фон Ганновер против Германии» [*Von Hannover v. Germany*] (жалоба № 59320/00, постановление от 24 июня 2004 года).

117. Постановление ФКС; BVerfGE, том 120, с. 180.

118. Постановление Европейского Суда по делу «Фон Ганновер против Германии (№ 2)» [*Von Hannover v. Germany (No.2)*] (жалобы №№ 40660/08 и 60641/08, постановление от 7 февраля 2012 года).

119. Постановление Федерального Конституционного Суда, BVerfGE том 109, с. 133.

120. Постановление Европейского Суда по делу «М. против Германии» [*M. v. Germany*] (жалоба № 19359/04, постановление от 17 декабря 2009 года).

121. Постановление Федерального Конституционного Суда, BVerfGE том 128, с. 326.

в) Теория

Действительно, в немецком праве ЕКПЧ имеет статус федерального закона и, следовательно, обладает меньшей юридической силой по сравнению с Основным законом. Такое положение отличает Германию от большинства других Государств-участников Совета Европы, которые, как правило, предоставляют Конвенции статус выше законов, но ниже конституции. Однако это различие не столь принципиально. Как пояснил ФКС, Конвенция должна использоваться в качестве вспомогательного средства толкования содержания основных прав и принципа верховенства права, закреплённых в Основном законе, при условии, что такое толкование не приведет к их ограничению либо ущемлению. Это является основной идеей постановления ФКС по широко известному делу «Гёргюлю»¹²². Наиболее важным фактором является открытость Основного закона для международного права и его сущностная ориентация на права человека. Всё это направлено на предотвращение нарушений международного публичного права.

Тем не менее, необходимо отметить, что ФКС установил пределы такой открытости Основного закона. ФКС указал на предварительное условие исполнения постановлений ЕСПЧ: они должны составлять «часть методологически обоснованного толкования права». Кроме того, реализация постановления не должна быть «шаблонным исполнением», но должна учитывать последствия исполнения постановлений для национальной правовой системы. Также ФКС указал на то, что можно назвать «запасным выходом»:

«Основной закон нацелен на интеграцию Германии в юридическое сообщество миролюбивых и свободных государств, но при этом он не поступается принципом суверенитета, закреплённым в немецкой Конституции, обладающей наивысшей юридической силой. Таким образом, задаче соблюдения международного права не противоречат случаи отклонения немецкого законодательства от норм международных договоров, при условии, что такие отклонения являются единственным способом предупредить нарушение фундаментальных положений Основного закона»¹²³.

В данном случае ФКС указывает на возможность возникновения конфликта между конституционным правом ФРГ и международным правом. До настоящего времени такая возможность оставалась лишь теоретической. На данный момент неясно, как такой конфликт мог бы быть разрешён. Это представляет собой серьёзную дилемму, поскольку конституционное право и международное право приходят к разным заключениям.

2. Механизмы реализации

Содержащиеся в моём докладе разъяснения по поводу конкретных механизмов реализации можно обобщить следующим образом: не существует никакой особой процедуры контроля реализации постановлений ЕСПЧ, устанавливающих нарушения Конвенции. Возникающие проблемы разрешаются, скорее, на основании общих механизмов немецкой правовой системы по изменению законодательства.

Как только постановление ЕСПЧ вступает в силу, Аппарат Представителя Правительства в составе Министерства юстиции ФРГ изучает его на предмет необходимости принятия мер общего характера. В случае, если принятие таких мер требуется, Министерство юстиции осуществляет соответствующие действия, которые зависят от характера выбранных мер. Могут быть приняты законодательные меры на федеральном, региональном уровне, изданы практические руководства. Министерство может и ограничиться простым уведомлением судебных органов о постановлении и предоставить перевод текста постановлений ЕСПЧ.

Отсутствие в Германии законодательно закреплённой процедуры исполнения постановлений ЕСПЧ можно объяснить тем, что число постановлений ЕСПЧ, устанавливающих нарушение ФРГ Конвенции, было небольшим (178 с 1959 г.) по сравнению со многими другими Государствами-участниками ЕКПЧ. В значительной мере это явилось следствием влиятельной позиции Конституционного суда ФРГ. После небольшого роста в начале 2000-х гг. количество нарушений снизилось до десяти в 2012 г. и трех в 2013-ом и 2014-ом соответственно. Более того, некоторые из этих немногих постановлений не требуют принятия никаких мер общего характера, так как разрешаются исключительно в индивидуальном порядке.

122. Постановление Федерального Конституционного Суда с по делу «Гёргюлю» [Görgülü]; BVerfGE, том 111, с. 307 (текст постановления на английском языке доступен по ссылке: https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104en.html), § 64.

123. Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Гёргюлю против Германии» [Görgülü v. Germany] (жалоба № 74969/01, постановление от 26 февраля 2004 года).

Другая причина, по которой немецкое законодательство не устанавливает единой процедуры исполнения постановлений ЕСПЧ, может заключаться в большом содержательном разнообразии постановлений, которые, соответственно, требуют принятия широкого круга законодательных и прочих мер.

Несмотря на разнообразие дел, в большинстве случаев меры общего характера требуют принятия законодательных мер на федеральном уровне. В таких случаях исполнительная власть будет обязана разработать проект необходимых изменений в законодательство, который затем направляется для рассмотрения в органы законодательной власти. Законодательная власть, как правило, предоставляет возможность исполнительной власти составить первый законопроект, хотя и сама имеет право законодательной инициативы. Министерство юстиции первым рассматривает вопрос о необходимости внесения изменений в законодательство, но координация подготовки законопроекта осуществляется тем министерством, в чью компетенцию входят затронутые решением ЕСПЧ отрасли законодательства. Таким образом, эта процедура не отличается от обычного законотворческого процесса.

Существует множество примеров того, как прецедентная практика ЕСПЧ послужила толчком к принятию новых законодательных актов. Это касается дел по длительности судебного разбирательства, в которых немецкое законодательство не предоставляло сторонам эффективной возможности обжалования длительности текущих разбирательств. Новый закон был принят в течение годичного срока, установленного ЕСПЧ в рамках принятого им «пилотного постановления».

Тем не менее, суды первой, второй и третьей инстанций сталкиваются с проблемой применения действующего законодательства, которое может противоречить прецедентной практике ЕСПЧ. В таком случае суды могут попытаться истолковать норму закона в соответствии с решениями ЕСПЧ, но это не всегда удаётся. Суды также могут воспользоваться специальной процедурой, закреплённой в ст. 100 Основного закона ФРГ, и направить дело на рассмотрение в ФКС, если они убеждены в том, что соответствующее положение закона не соответствует не только Конвенции, но и Конституции ФРГ. В этом случае правовая коллизия разрешается ФКС.

Один из показательных примеров такой, пока не разрешённой коллизии, затрагивает право государственных служащих проводить забастовки. В то время как Основной закон запрещает всем без исключения государственным служащим проводить забастовки, прецедентная практика ЕСПЧ, разработанная в ходе рассмотрения ряда турецких дел, требует применения дифференцированного функционального подхода к данной проблеме¹²⁴. Подчеркну, что на сегодняшний день не существует постановления ЕСПЧ по этой проблеме, вынесенного против Германии, которое Германия была бы обязана исполнить. Но поскольку практика Суда однозначна, немецкие суды уже обдумывают её реализацию. При рассмотрении конкретного дела Верховному Административному Суду ФРГ (ВАС), не оставалось ничего иного, как установить на основании Конституции, что участие учителя в забастовке было незаконным. При этом ВАС охарактеризовал представшую перед ним дилемму как серьёзную юридическую проблему и призвал к внесению изменений в законодательство¹²⁵. Тем не менее, он не обратился в ФКС с просьбой разрешить коллизия на основании статьи 100 Основного закона. Проблема также может быть разрешена ФКС. В противном случае, она дойдёт до Страсбурга. Но, как я уже сказала, это не столько проблема исполнения постановления, сколько предупреждение установления нарушения Конвенции.

С подобного рода сложными правовыми вопросами приходится иметь дело всем Государствам-участникам Конвенции. Но эти весьма специфические, до сих пор не решённые вопросы не могут подвергать сомнению эффективность механизма исполнения постановлений как такового.

Как гласит известная пословица: где хотенье, там и уменье. С моей точки зрения, именно это является наиболее важным аспектом исполнения постановлений ЕСПЧ государствами-участниками Конвенции.

124. Дело «Демир и Байкара против Турции» [*Demir and Baykara v. Turkey*] (жалоба № 34503/97, постановление от 11 ноября 2008 года). Дело «Энержи Япи-Иоль Сен против Турции» [*Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*] (жалоба № 68959/01, постановление от 21 апреля 2009 года). Дело «Карачай против Турции» [*Karaca v. Turkey*] (жалоба № 6615/03, постановление от 27 марта 2007 года). Дело «Керечи против Турции» [*Çerikçi v. Turkey*] (жалоба № 33322/07, постановление от 13 июля 2010 года). Дело «Кайя и Сеяхан против Турции» [*Kaya and Seyhan v. Turkey*] (жалоба № 30946/04, постановление от 19 сентября 2009 года).

125. Постановление Верховного Административного Суда от 27 февраля 2014 (BVerwG 2 C.1.13).

Франция и исполнение постановлений Европейского суда по правам человека

*Мари-Элизабет Бодуан
Доктор наук, доцент
Заместитель декана Юридической школы
Центр им. Мишеля де л'Опиталья
Университет Оверни, Франция*

Историю исполнения Францией постановлений Европейского суда по правам человека¹²⁶ нельзя назвать долгой спокойной рекой. В отношениях между Страсбургским судом и властями Франции время от времени возникали кризисы и напряжённость, но каждый раз они преодолевались путём диалога между различными участниками процесса исполнения постановлений. Основу такого диалога между Страсбургом и Парижем обеспечивал политический консенсус, согласно которому решения ЕСПЧ должны исполняться, поскольку защита прав и свобод берёт верх над любыми другими соображениями.

Сначала мы рассмотрим механизмы исполнения постановлений ЕСПЧ и их слабые стороны (I), а потом перейдём к описанию сформировавшегося во Франции сильного политического консенсуса, выступающего гарантом разрешения потенциальных кризисных ситуаций (II).

I. Слабые стороны и предельные возможности французских механизмов

Хотя Францию исторически и называют родиной прав человека, поскольку именно здесь в 1789 году была принята Декларация прав человека и гражданина, её вливание в русло процесса европейской защиты прав человека протекало с известными трудностями (А). Конкретные механизмы исполнения постановлений ЕСПЧ формировались постепенно (В).

А. Первоначальная невосприимчивость по отношению к ЕКПЧ

Прежде всего нужно напомнить, что Франция активно участвовала в составлении Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹²⁷ и подписала её в числе первых. Однако ратифицировала она этот документ достаточно поздно – в 1974 году – то есть 23 года и 5 месяцев спустя. Право на индивидуальное обращение и обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека Франция признала только в 1981 году.

Эта задержка в ратификации ЕКПЧ объяснялась различными политическими факторами, такими как дискуссия о влиянии ратификации на принципы организации системы образования, ситуация в

^{126.} Далее ЕСПЧ

^{127.} Далее ЕКПЧ

Алжире и нежелание подвергаться осуждению за совершённые там бесчинства во времена Четвёртой республики, затем в некоторой степени принципиальное нежелание уже времён Пятой республики, замаскированное под технические разногласия (например, несовместимость отдельных норм уголовно-процессуального права с положениями Конвенции). Короче говоря, такое настороженное отношение Франции и её руководителей к ратификации было вызвано нежеланием терять суверенитет. Тут есть ещё и некоторый парадокс, поскольку известно, что в разработке самого текста Конвенции важную роль играли французские юристы, такие как Рене Кассен, главный автор Всеобщей декларации прав человека, или Пьер-Анри Тетжен – один из составителей ЕКПЧ.

Кроме того, после ратификации Конвенция стала рассматриваться во внутреннем праве, на основании статьи 55 Конституции 1958 года, в качестве договора, юридическая сила которого выше, чем у закона, но ниже, чем у Конституции. Так, в январе 1975 года Конституционный совет вынес своё известное решение об аборт¹²⁸, указав в нём, что он проверяет законы лишь на соответствие Конституции, а на соответствие Конвенции – нет. Таким образом, он самоустранился от решения вопроса, предложив, однако, обычным судам (административным и общей юрисдикции) проводить такую проверку на предмет соответствия Конвенции. Кассационный суд согласился на это и с 1975 года¹²⁹ выносил решения, признавая приоритет договоров над вновь принимаемыми законами. А вот Государственный совет впервые сделал то же самое только в 1989 в знаменитом постановлении по делу Николо (*Nicolo*)¹³⁰. После этих важных прецедентов обычные суды в случае противоречия между договором и простым законом стали применять договор. Но это не отменяет того, что в историческом плане обычные суды были не склонны опираться на Конвенцию и решения ЕСПЧ. Так в ратификации и первых случаях применения ЕКПЧ отразился трудный, по крайней мере, на первых порах, процесс взаимодействия Конвенции с французской правовой системой.

В. Ненадёжность механизмов принятия общих мер

Теперь, когда мы переходим к вопросу о процедуре принятия общих мер, необходимо подчеркнуть, что во Франции нет закона, который бы устанавливал такую процедуру. В составе юридического управления министерства иностранных дел и международного развития (МИДМР) есть отдел по правам человека, на который возложены как судебные полномочия (представляет Францию в ЕСПЧ), так и консультативные (отвечает на вопросы, связанные с толкованием ЕКПЧ). Этот отдел, осуществляющий межведомственное взаимодействие, в случае вынесения постановления о нарушении Конвенции информирует соответствующие органы о необходимости привести внутреннее право в соответствие с Конвенцией.

В системе административного правосудия МИДМР сотрудничает главным образом с Государственным советом и министерством внутренних дел, которые в свою очередь взаимодействуют с нижестоящими судами. В системе правосудия общей юрисдикции главными партнёрами МИДМР выступают Кассационный суд и министерство юстиции. Таким образом, решение о принятии общих мер является плодом совместной работы различных административных и судебных органов. Высшие судебные инстанции внесли большой вклад в установление практических правил исполнения постановлений ЕСПЧ.

Технические методы, используемые для изменения внутреннего права в связи с вынесением постановления ЕСПЧ, породила практика. Эти методы могут принимать различные формы:

- ▶ прежде всего, это *доведение до сведения* всех соответствующих органов содержания постановления ЕСПЧ. 13 апреля 2001 в парламент Франции был внесён законопроект, предусматривающий обязанность правительства представлять парламенту ежегодный отчёт по исполнению Францией постановлений ЕСПЧ. Цель предлагавшегося нововведения – усиление контроля парламента за исполнением постановлений ЕСПЧ. Этот законопроект в итоге был отвергнут.
- ▶ далее речь идёт о *публикации постановления в юридических журналах и их распространении на Интернет-сайтах*¹³¹;
- ▶ также правительство может издавать *административные циркуляры*, содержащие инструкции для соответствующих органов по реализации прецедентной практики Страсбургского суда и направленные

128. Решение № 74-54 DC от 15 января 1975, *Journal officiel* от 16 января 1975, страница 671, *Recueil*, p. 19.

129. Кассационный суд, 24 мая 1975, *Société des Cafés Jacques Vabre*, 73-13.556.

130. Государственный совет, 20 октября 1989, *Nicolo*, *Recueil Lebon* стр. 190.

131. В качестве иллюстрации приведём рассчитанный на широкую публику портал *Legifrance* (www.legifrance.gouv.fr) или, например, размещение службой документации Кассационного суда постановления по делу *Mennesson* против Франции от 26 сентября 2014 года (дело об отказе внести изменения в документы детей, родившихся при помощи суррогатного материнства) на интранете Кассационного суда (*Veille de droit européen*, май-июнь 2014, № 65).

на то, чтобы избежать повторных нарушений, которые могут произойти в силу неправильного применения внутреннего закона. Эти циркуляры представляют собой разъяснения и не имеют нормативной силы. Такой документ, направляемый судам, не может иметь обязательного характера в силу принципа разделения властей. Речь идёт всего лишь о простой рекомендации. Впрочем, именно это и подчеркнул Государственный совет в постановлении от 7 декабря 1992 года по делу *Terrin*, в котором заявитель требовал отмены двух циркуляров, направленных министром юстиции в адрес судов после вынесения ЕСПЧ в 1990 году постановлений по делам *Kruslin* и *Huvig* о прослушивании телефонов¹³².

Естественно, суды могут просто сами осуществить поворот в своей прецедентной практике. В этом случае срабатывает принцип «конвенционной лояльности»¹³³.

► Иногда для того, чтобы не допустить повторения нарушений, необходимо обращаться к *законодателю и к нормативным изменениям*. Решение изменить законодательство сильно зависит от политической воли властей. Так, после вынесения постановлений по делам *Kruslin* и *Huvig* Жак Тубон с трибуны Национальной ассамблеи говорил о «юридической обязанности ... принять чёткий закон, который отвечал бы требованиям, сформулированным Страсбургским судом в двух постановлениях, признавших Францию виновной в нарушении Конвенции»¹³⁴ в вопросе телефонного прослушивания. На основании чётких указаний ЕСПЧ законом от 10 июля 1991 были определены как круг преступлений, при расследовании которых разрешается использовать телефонное прослушивание, так и предельно допустимая длительность прослушивания.

Аналогичным образом французский законодатель по собственной инициативе изменил законодательство о задержании, приняв закон от 14 апреля 2011 года, предоставляющий каждому задержанному право на помощь адвоката во время любых допросов, начиная с момента задержания, а также право хранить молчание. Этот закон был принят после вынесения постановления о нарушении Конвенции по делу *Brusco против Франции* (14 октября 2010 года). А непосредственно перед этим в постановлениях по делам *Salduz против Турции*¹³⁵ и *Dayanan против Турции*¹³⁶ Европейский суд при толковании требований справедливого судебного разбирательства пришёл к выводу, что подозреваемый должен иметь право на помощь адвоката с самого начала применения к нему принудительной меры, а также право хранить молчание.

Во французской правовой системе сложилась некоторая «практика», которая позволяет исполнять постановления Европейского суда по правам человека. Но эта практика остаётся неустойчивой, поскольку она не обрела нормативно-правового закрепления. Исполнение постановлений основывается на простом взаимодействии органов власти, которым дирижирует Представитель властей Франции при Суде. Тем не менее, несмотря на формальное отсутствие нормативных рамок, потенциальные разногласия между Страсбургом и Парижем смогли быть преодолены сильным политическим консенсусом в вопросе о необходимости максимальной защиты прав человека.

II. Преодоление юридических кризисов благодаря сильному политическому консенсусу

В отношениях Страсбургского суда и Франции не раз возникали «известные» кризисы, связанные с исполнением того или иного постановления. На примере этих кризисов можно было убедиться, что если одна ветвь власти не справляется с задачей по принятию общих мер, необходимых для исполнения постановления, то другая ветвь власти берёт на себя инициативу в этом вопросе. Таким образом, все ветви власти – исполнительная, законодательная и судебная – играют взаимодополняющую роль (А) в исполнении постановлений ЕСПЧ, а особую поддержку при этом оказывают высшие судебные инстанции (В).

132. «Хотя эти циркуляры и призывают органы, осуществляющие прослушивание телефонов, соблюдать указанные в решениях условия, сами по себе эти документы не содержат обязательных». Несмотря на это напоминание, остаётся фактом, что Кассационный суд осуществил поворот в своей практике по получении циркуляра министерства юстиции от 27 апреля 1990 года.

133. По выражению профессора Сюдра (*Frédéric Sudre*), см. «Европейское право и международное право прав человека» (*Droit européen et international des droits de l'homme*), PUF, 2012, № 451.

134. Официальный вестник Национальной ассамблеи (*Journal Officiel de l'Assemblée Nationale*), Второе заседание 13 июня 1991, р. 3146, цит. по Фредерик Лазо, «Исполнение Францией постановлений Европейского суда по правам человека» (*Frédéric Lazaud, L'exécution par la France des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*), PUAM, 2006, том 1, с.236.

135. ЕСПЧ, Большая палата, 27 ноября 2008.

136. ЕСПЧ, 13 октября 2009.

А. Взаимодополняющие действия исполнительной, законодательной и судебной властей

ЕСПЧ неоднократно отмечал, что постановление о нарушении Конвенции не ограничивает государство-ответчика в выборе средств, которые нужно будет применить во внутренней правовой системе для выполнения обязательств, вытекающих из статьи 53 (сейчас статья 46 ЕКПЧ)¹³⁷. Таким образом, государство остаётся свободным в выборе средств для исполнения обязательств по статье 46 Конвенции в той мере, в какой эти средства совместимы с выводами постановления Суда¹³⁸.

Общие меры в виде изменения законодательства вытекают из обязанности не допускать повторных нарушений¹³⁹. Возможны два варианта, которые необходимо различать: когда претензия Европейского суда адресована норме закона напрямую (само отсутствие в законе определённой нормы нарушает Конвенцию или неприменение существующей нормы недостаточно для прекращения нарушения) и когда норма закона становится объектом претензии лишь опосредованно (нарушение Конвенции вытекает из действий по применению нормы закона). Именно во втором варианте применение общих мер может вызвать наибольшие трудности, поскольку в вопрос «вклиниваются» подзаконные акты. Если в постановлении Суда не говорится напрямую о том, что сам закон нарушает Конвенцию, то может возникнуть вопрос о том, на чём основывается обязанность государства вносить изменения в законодательство. Кроме того, во французской доктрине нет единого мнения относительно обязанности принимать общие меры для исполнения постановления ЕСПЧ. В этой связи можно услышать аргумент об относительной юридической силе постановлений ЕСПЧ¹⁴⁰.

Решение об изменении законодательства сильно зависит от политической воли государства и его компетентных органов. Это проявляется в случаях, когда законодателю не удалось в силу отсутствия консенсуса внутри парламента нормативно урегулировать трудные вопросы общественной важности. В качестве примера можно привести упрощение процедуры внесения изменений в акты гражданского состояния для лиц, поменявших пол. В постановлении от 25 марта 1992 года по делу *Botella против Франции* Страсбургский суд пришёл к выводу, что Франция нарушила гарантированное статьёй 8 ЕКПЧ право на уважение частной жизни тем, что отказала сменившему пол лицу внести изменения в документы, касающиеся его гражданского состояния. В отсутствие реакции со стороны законодателя суды общей юрисдикции решили ускорить процесс, развернув свою практику таким образом, чтобы пресечь нарушение Конвенции. Пленум Кассационного суда принял решение отказаться от своей предыдущей прецедентной практики¹⁴¹.

Другое дело ЕСПЧ, о котором много писали и спорили во Франции, касалось института правительственного комиссара (постановление по делу *Kress против Франции* от 7 июня 2001 года). Это лицо в процессе не представляет правительство или прокуратуру. Однако, ссылаясь на теорию внешнего впечатления, ЕСПЧ решил, что присутствие правительственного комиссара в совещательной комнате нарушает требования «справедливого судебного разбирательства». Франция сначала выразила своё недовольство, ссылаясь на то, что институт правительственного комиссара представляет собой историческую особенность, поскольку создан он был королевским постановлением в 1831 году. Но затем всё же было решено реформировать процедуру разбирательства в административных судах. В указе № 2005-1586 от 19 декабря 2005 года предусматривалось, что правительственный комиссар «присутствует в совещательной комнате. Участия в обсуждениях не принимает». Затем под давлением Суда был принят новый указ № 2006-964 от 1 августа 2006 года, в котором говорилось, что с 1 сентября 2006 года правительственный комиссар не будет больше присутствовать в совещательных комнатах при разбирательстве в нижестоящих судах, а при разбирательстве в Государственном совете правительственный комиссар может быть лишён права находиться в совещательной комнате по требованию любой из сторон процесса. Наконец последний

137. ЕСПЧ, *Marckx против Бельгии*, 13 июня 1979; ЕСПЧ, 29 апреля 1988, *Belilos против Швейцарии*; ЕСПЧ, 24 июля 2007, *Vaumet против Франции*.

138. ЕСПЧ, Большая палата, 30 сентября 2009, *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VGT) против Швейцарии*, жалоба № 32772/00, §88.

139. Для дальнейших уточнений см. Элизабет Ламбер (Elisabeth Lambert), «Сила постановлений Европейского суда...» (*Les effets des arrêts de la Cour Européenne des droits de l'homme – Contribution à une approche pluraliste du droit européen des droits de l'homme*), Bruylant, 1999, стр. 123-128.

140. По мнению Мишель-Лор Расса (*Rassat*), государство « может ... вполне принять решение ничего не менять в своём внутреннем праве », в книге «Судебные институты» (*Institutions judiciaires*), PUF, 1993, стр. 27.

141. В постановлении от 11 декабря 1992 года он решил, что « когда после хирургического вмешательства, сделанного по медицинским показаниям, лицо с синдромом транссексуализма утрачивает признаки своего пола и по внешним физическим характеристикам, а также по социальному поведению приближается к противоположному полу, в силу принципа уважения частной жизни это лицо имеет право на внесение нового пола в его документы о гражданском состоянии» (Пленум Кассационного суда, 11 декабря 1992 года).

указ, изданный 7 января 2009 года, переименовал «правительственного комиссара» в «публичного докладчика». И совсем недавно в решении от 4 июня 2013 года по делу *Marc-Antoine против Франции* ЕСПЧ пришёл к выводу, что направление проекта решения судьи докладчика одному лишь публичному докладчику, а не сторонам по делу, не нарушает статьи 6 ЕКПЧ. Таким образом, понадобилось почти 10 лет, чтобы положить конец противостоянию или «диалогу глухих» между Страсбургским судом и Францией.

Принятие общих мер подразумевает, что в случае бездействия одной ветви власти другая ветвь берёт на себя инициативу по пресечению нарушений Конвенции. Реакция французских властей была бы, разумеется, иной в случае вынесения пилотного постановления, в котором было бы установлено наличие систематического или структурного нарушения Конвенции и в котором Суд не ограничился бы разрешением конкретного дела, а дал указания на предмет того, каким образом надлежит исправлять ситуацию. Можно ожидать того, что французские властные органы – исполнительные или судебные – уделят должное внимание указаниям ЕСПЧ и не допустят повторения подобных нарушений. Потенциальная угроза нового обращения в ЕСПЧ заставит органы заранее позаботиться о том, чтобы избежать новых проигранных дел в Страсбурге.

Государственный совет, например, в трёх постановлениях от 2007 года (дела *Boussouar, Planchenault и Rayet*) дал новое определение понятию «меры внутреннего характера в местах лишения свободы» для того, чтобы расширить круг актов, которые могут быть оспорены в рамках процедуры разбирательства о превышении полномочий. Таким образом, французские административные суды предпочли изменить свою практику сообразно требованиям Конвенции, нежели дожидаться крайне вероятного проигрыша дел в Страсбурге.

Ясность постановлений ЕСПЧ также является фактором, который способствует их лучшему исполнению. Может случиться, что государство даст постановлению такое толкование, которое будет не соответствовать европейским требованиям. Более чёткое разъяснение со стороны ЕСПЧ по поводу общих мер могло бы помочь государствам принять законодательство, отвечающее европейским стандартам. Однако эта тема остаётся деликатной, поскольку систематическое обращение к подобной практике, к которой до 2000 года ЕСПЧ отказывался прибегать, может натолкнуться на суверенитет национального законодателя.

Существует риск того, что противодействие законодателя в подобной ситуации лишь усилится, особенно в делах с острой социальной или политической подоплёкой. В пример можно привести недавние французские дела об отказе внести изменения в документы о гражданском состоянии детей, родившихся при помощи суррогатного материнства¹⁴². Хотя власти Франции и согласились выполнить постановления путём принятия индивидуальных мер, признав, что интересы детей в этой ситуации должны стоять выше интересов родителей, представляется, что они не собираются – в ближайшем будущем точно – отменять запрет на использование суррогатного материнства. Более подробные указания в тексте постановления ЕСПЧ ничего бы не изменили в этой ситуации.

В. Особый вклад высших судебных инстанций Франции в исполнение постановлений ЕСПЧ

Роль высших судебных инстанций Франции также отражает политический консенсус по вопросу о необходимости исполнять постановления Страсбургского суда.

Конституционный совет не участвует напрямую в определении общих мер. С момента вынесения им в 1975 году прецедентного постановления по делу об абортах он считает, что рассмотрение вопроса о соответствии закона Конвенции не входит в его компетенцию. По его мнению, этим должны заниматься суды общей юрисдикции и административные суды. Таким образом, у Конституционного совета нет «прямых» контактов с Конвенцией или прецедентами ЕСПЧ: при осуществлении конституционного контроля он на них напрямую не ориентируется, а также не использует их в качестве руководящих принципов для толкования французской Конституции. Кроме того, в случае противоречия между Конвенцией и законом у нижестоящих судов нет права обратиться в Конституционный совет с требованием разрешить это противоречие. К настоящему времени во Франции не было зафиксировано случаев противоречия между решением Страсбургского суда и конституционной нормой. Не было, соответственно, и случаев внесения изменений в Конституцию в связи с вынесением Европейским судом по правам человека своих решений.

¹⁴² ЕСПЧ, Пятая секция, 26 juin 2014, *Labassee против Франции*, жалоба № 65941/11 и *Menesson против Франции*, жалоба № 65192/11.

Кроме того, с введением в рамках конституционной реформы 2008 года¹⁴³ процедуры «приоритетного вопроса о конституционности», был сделан выбор в пользу приоритета конституционного контроля норм над конвенционным. Как отметил Пьер Бон, речь шла о том, чтобы «вернуть Конституции её заслуженное место»¹⁴⁴.

Тем не менее, Конституционный совет может играть косвенную роль, поскольку в своих решениях он учитывает, хотя и не говорит об этом открытым текстом, прецедентную практику Страсбургского суда. Можно привести в пример изменение его позиции по вопросу вмешательства законодателя в текущие споры путём придания обратной силы новым законам, произошедшее под влиянием ЕСПЧ¹⁴⁵. Также под влиянием практики ЕСПЧ по делам о свободе выражения мнения¹⁴⁶ Конституционный совет возвёл принцип плюрализма, как обязательного атрибута демократии, в ранг одной из конституционных целей¹⁴⁷.

Аналогичным образом Кассационный суд и Государственный совет всё чаще руководствуются прецедентной практикой ЕСПЧ при вынесении собственных решений и тем самым играют важную роль в недопущении нарушений ЕКПЧ. Хотя в своих решениях Государственный совет постоянно отмечает, что постановления ЕСПЧ юридически обязательны лишь для сторон по делу, фактически он стремится соблюдать прецедентную практику ЕСПЧ, *de facto* признавая за ней характер *erga omnes*. Кассационный суд, в свою очередь, формально признал толковательную силу постановлений Страсбургского суда. В решении от 15 апреля 2011 года (по делу о задержании подозреваемых) Пленум Кассационного суда отметил, что «государства-участники Конвенции обязаны соблюдать решения Европейского суда по правам человека, не дожидаясь обращения заявителей в Страсбург или формального изменения законодательства».

Необходимо также отметить изменение позиции Государственного совета, зафиксированное в постановлении по делу *Baumet* от 4 октября 2012 года¹⁴⁸, в котором административный суд дал принципиальный ответ на вопрос об обязанности исполнять постановления ЕСПЧ. Государственный совет дал широкое определение лежащей на государстве обязанности по исполнению, опираясь на статью 1, а также статьи 41 и 46 Конвенции, что соответствует принципам, установленным в рамках прецедентной практики ЕСПЧ. В то же время Государственный совет полагает, что постановление ЕСПЧ о нарушении Конвенции юридически не затрагивает вступившие в силу решения национальных судов и не может служить основанием для приостановления исполнительного производства по ним¹⁴⁹. Государственный совет, дабы не ступать на скользкий путь, предпочёл не делать крайних предположений о возможном неисполнении решений национальных судов.

В заключение представляется важным подчеркнуть фундаментальную идею о «диалоге», которую выдвинул председатель Зорькин в своей вступительной речи и которая абсолютно уместно упоминается в тексте постановления Конституционного Суда России от 14 июля 2015 года. Диалог необходим как между исполнительными, законодательными и судебными органами государства, так и между государствами и Страсбургским судом. Конечно, Конституция являет собой фундаментальную норму во внутренней правовой системе, в ней находит своё воплощение идентичность государства. Но, возможно, существует метод, который позволил бы одновременно обеспечить верховенство Конституции и необходимое исполнение постановлений ЕСПЧ, и этот метод – примирительная процедура. Подобная процедура используется Конституционным советом Франции тогда, когда две равные по силе конституционные нормы вступают в противоречие. Одно из преимуществ примирения заключается в том, что оно позволяет разрешить коллизию норм без установления их иерархии. В случае столкновения правовых систем процедура примирения могла бы обеспечить защиту прав без установления отношений подчинения между системами. В конечном итоге самым важным в общем европейском доме является максимально высокая защищённость прав и свобод.

143. Условия применения процедуры «приоритетного вопроса о конституционности» были детализированы органическим законом № 2009-1523 от 10 декабря 2009 «О применении статьи 61-1 Конституции» (*JORF* № 0287 от 11 декабря 2009, стр. 21379).

144. Пьер Бон (*Pierre Bon*), «Приоритетный вопрос о конституционности...» («*La question prioritaire de constitutionnalité après la loi organique du 19 décembre 2009*»), *RFDA*, № 6, 2009, стр. 1109.

145. В постановлении от 28 октября 1999, *Zielinski u Pradal против Франции* Европейский суд по правам человека решил, что вмешательство законодателя может быть оправдано только «сугубо вескими» причинами, в то время как для Конституционного совета было достаточно доказать наличие «простого» общественного интереса. В своём решении от 21 декабря 1999 года Конституционный совет поменял свою позицию в этом вопросе, сменив формулировку на более строгую – «достаточный общественный интерес».

146. ЕСПЧ, постановление по делу *Handyside* от 7 декабря 1976; дело *Lingens* от 8 июля 1986.

147. Конституционный совет, № 86-217 DC от 18 декабря 1986.

148. Государственный совет, 4 октября 2012, *Baumet*, № 328502.

149. См. Фредерик Сюдр (*Frédéric Sudre*), «Об обязательстве исполнить постановление...» («*A propos de l'obligation d'exécution d'un arrêt de condamnation de la Cour Européenne des droits de l'homme*»), *RFDA*, 2013, стр.13 и далее.

Роль Российских судов в имплементации мер общего характера, рекомендуемых Европейским судом по правам человека

Валерий Абрамович Мусин

*Профессор, заведующий кафедрой
гражданского процесса Санкт-Петербургского
государственного университета, Россия*

Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что обязательность постановлений Европейского Суда по правам человека, вынесенных по делам с участием Российской Федерации, закреплена в Российской Федерации на законодательном уровне. Вступившие в законную силу судебные акты российских судов, принятые в порядке уголовного, гражданского и административного судопроизводства, подлежат пересмотру по новым обстоятельствам, в числе которых фигурирует, в частности, установление Европейским Судом по правам человека нарушения положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении российским судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд по правам человека (см. пункт 2 части 4 ст.413 Уголовно-процессуального кодекса РФ, пункт 4 части 4 ст.392 Гражданско-процессуального кодекса РФ, пункт 4 части 3 ст.311 Арбитражно-процессуального кодекса РФ, пункт 4 части 1 ст.350 Кодекса административного судопроизводства РФ).

Изложенному подходу следуют и российские суды, включая высшие.

Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации трижды в своих постановлениях обращался к обязательности решений Европейского Суда для нашей страны и её судебных органов.

В связи с этим следует отметить Постановление от 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», в котором специально оговорено, что в тех делах, в которых принимает участие Российская Федерация, окончательное постановление Европейского суда для неё обязательно (см. абзац 1 пункта 11).

В принятом несколькими месяцами позже Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 22 «О судебном решении» судам рекомендовано учитывать решения Европейского суда и по делам, в которых Россия непосредственно не задействована, с тем, чтобы предотвратить возможность допущения судебных ошибок, констатированных Европейским Судом в постановлениях, принятых в отношении других государств.

Наконец, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении 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» указывает, что, если речь идёт о решениях, пусть принятых и в отношении других государств, но по обстоятельствам, аналогичным тем, которые стоят перед нашими судами, нужно учитывать эти решения; более того, наши суды должны учитывать решения Европейского суда и при толковании российского законодательства о правах и свободах человека.

Нельзя не обратить внимание на то, что уже в самом первом из этих трех постановлений Пленума, а именно в Постановлении Пленума от 10 октября 2003 года, особо упоминается, что «выполнение постановлений, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять меры частного характера, направленные на устранение нарушений прав человека, предусмотренных Конвенцией, и последствия их нарушений для заявителя, а также *меры общего характера, с тем чтобы предупредить повторение подобных нарушений* (абзац 2 пункта 11, выделено мною – В.М.) Это означает, что пилотные постановления прямо признаются обязательными для нашей страны.

Возникает вопрос о том, какие есть у судебных органов, в частности, у Верховного Суда Российской Федерации, юридические средства, обеспечивающие возможность содействовать имплементации упомянутых общих указаний Европейского Суда в наше законодательство? Такие средства действительно есть.

Верховный Суд имеет право законодательной инициативы, которым активно пользуется. Достаточно вспомнить, что и Верховный Суд, и до недавнего времени Высший Арбитражный Суд, который тоже обладал данным правом, в ходе подготовки законопроектов о совершенствовании судебного надзора существенным образом опирались на соответствующие рекомендации Европейского Суда по правам человека.

Кроме того, по инициативе Верховного Суда в Российской Федерации принят специальный закон, обеспечивающий рассмотрение дел в разумные сроки, опять-таки, с учетом рекомендаций Европейского Суда.

Это лишь отдельные примеры, число которых можно было бы увеличить.

Важная роль в развитии российского законодательства, в том числе в плане учета позиций Европейского Суда по правам человека, принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации.

Конституционный Суд имеет право давать законодателю рекомендации, каким образом и в каком направлении нужно изменить те или иные наши законодательные нормы, и он активно пользуется этим правом.

Достаточно вспомнить, что, когда по инициативе Высшего Арбитражного Суда была изменена процедура надзорного судопроизводства так, что Европейский суд признал это надлежащим, Конституционный Суд рекомендовал изменить аналогичным образом и правила, регулирующие надзорное производство в судах общей юрисдикции. К настоящему времени эти меры в значительной мере синхронизированы, и они будут, очевидно, подлежать дальнейшему совершенствованию в проекте единого Кодекса гражданского судопроизводства, который сейчас разрабатывается.

Таким образом, российские судебные органы, включая высшие, подчеркивают приверженность нашей страны Конвенции о правах человека и решениям Европейского Суда, которые рассматривают практическое применение соответствующих конвенционных норм.

Однако в последнее время возникла своеобразная ситуация, когда одни предписанные Европейским Судом меры, как частного, так и общего характера, государства – участники Конвенции быстро и беспрекословно реализуют, а против других категорически возражают. Чем обусловлена такая конфликтная ситуация?

Здесь, очевидно, нужно ответить на два вопроса. Во-первых, какова причина, порождающая эту конфликтную ситуацию? И, во-вторых, возможно ли (и если да, каким именно образом) устранить ее?

Что касается причины, то она, как представляется, состоит в следующем. В определённых случаях государство усматривает в общей или частной рекомендации, исходящей от Европейского Суда, нарушение своего публичного порядка. Зададимся вопросом: согласится ли любое государство на принудительное исполнение вынесенного за границей судебного решения, не совместимого с его публичным порядком? Думается, достаточно только так поставить вопрос, чтобы можно было со стопроцентной уверенностью ответить: ни одно государство не будет исполнять такое решение. Этот вывод основывается на нормах международного права, содержащихся, в частности, в Конвенции о юрисдикции и приведении в исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим делам (Лугано, 16 сентября 1988 года) – см. часть 1 ст.27. См. также ч.1 ст.34 данной Конвенции в редакции 2007 года. Аналогичное положение

известно действующим с 10 ноября 2015 года в странах Европейского Союза Правилам № 1215/2012 Европейского Парламента и Совета Европы от 12 декабря 2012 года (см. пункт «а» части 1 ст.45)¹⁵⁰.

Приведенное положение может считаться аксиоматичным, и оно многое объясняет.

Достаточно вспомнить решительную реакцию Великобритании (как её правительства, так и её парламента) на постановление Европейского Суда по делу «Хёрст против Соединённого Королевства», несовместимое, по мнению британских властей, с основами конституционного строя государства. Когда Европейский Суд тот же самый подход применил при рассмотрении жалобы Анчугова и Гладкова против России, нельзя не отметить, что негативная реакция нашей страны была вполне предсказуема, поскольку позиция Европейского Суда противоречила нормам Конституции Российской Федерации.

Таким образом, причина подобных конфликтных ситуаций состоит в том, что государство, которому адресована та или иная рекомендация или требование Европейского Суда, находит это требование несовместимым со своим публичным порядком.

Можно ли устранить данный, прямо скажем, болезненный фактор? Несомненно, да. Для этого Европейскому Суду, когда он формулирует соответствующие рекомендации государствам, следует поступать так, чтобы не затрагивать и не нарушать публичный порядок государства, которому адресованы рекомендации. При этом нужно иметь в виду, что публичный порядок в разных государствах неодинаков. Например, в некоторых странах допускается многоженство. Это противоречит российскому публичному порядку. Аналогичным образом обстоит дело с так называемыми однополыми браками. Следует отметить, что наше государство терпимо относится к лицам нетрадиционной ориентации, однако мы не заходим так далеко, чтобы допускать браки такого рода. По нашему законодательству, по нашему менталитету брак – это союз мужчины и женщины в целях создания семьи. Для нас это элемент публичного порядка, и данное обстоятельство следует учитывать международным организациям, включая Европейский Суд по правам человека.

Поэтому очень важно, чтобы Европейский Суд при выработке рекомендаций учитывал публичный порядок соответствующей страны. Европейский Суд располагает всеми возможностями для этого. Во множестве случаев Европейский Суд демонстрирует исключительно тонкий, глубокий, скрупулезный анализ национального законодательства и практики его применения судебными и административными органами различных государств. При надлежащем учете публичного порядка отмеченная проблема отпадет. Решение этой проблемы предполагает диалог и консенсус. Есть основания прийти к выводу, что в настоящее время движение по этому пути уже началось.

Весьма показательным вызвавшее широкий резонанс дело «Константин Маркин против Российской Федерации». Оно дошло до Большой палаты Европейского Суда, и к нему дважды обращался наш Конституционный Суд. И если Первая палата, которая рассматривала дело по первой инстанции, вступила в открытую дискуссию с нашим Конституционным Судом, то Большая палата, поддержав Первую палату по существу, сочла необходимым воздержаться от критических высказываний в адрес нашего Конституционного Суда. Со своей стороны, Конституционный Суд Российской Федерации устами своего Председателя обратил внимание на принципиальную возможность предоставления длительных отпусков по уходу за ребенком военнослужащим мужского пола при условии, если они занимают вспомогательные должности¹⁵¹. К этому следует добавить, что сейчас в стадии разработки находится соответствующий законопроект. В конечном итоге достигнут взаимоприемлемый компромисс.

Дальнейшее движение по этому пути позволит установить разграничительную линию, соблюдение которой снимет проблему исполнимости указаний Европейского Суда как по частным, так и по общим вопросам.

150. Упомянутые международно-правовые нормы относятся к решениям судов иностранных государств. Вместе с тем, данный подход должен распространяться и на решения международных судов, ибо подчинение государства юрисдикции международного суда на означает согласия государства на ущемление его суверенитета в результате вынесения международным судом решения, нарушающего публичный порядок этого государства.

151. См. В.Д.Зорькин. Россия и Европейский Суд по правам человека: взаимодействие внутригосударственного и международного правосудия. «Судья», 2013, № 10, с.13.

Будущее системы в долгосрочной перспективе: работа комитета экспертов по реформе суда и Брюссельская декларация

Изабель Нидлиспахер

Представитель властей Бельгии при Европейском суде по правам человека, Федеральная государственная служба юстиции – Бельгия

Всем добрый день.

Для меня большая честь выступить перед вами в качестве заместителя председателя Комитета экспертов Совета Европы по реформе Суда (GDR), который представляет собой рабочую группу, вот уже на протяжении двух лет занимающуюся кропотливой работой по реформированию Суда.

Разработанные экспертной группой инструменты нашли свое отражение как в недавней Брюссельской декларации, которую мы готовили совместно с аппаратом Представителя Бельгии при Суде, так и в последующих министерских решениях.

Как уже отмечалось, у нашей конференции наблюдаются два измерения: внутригосударственное и международное. В этой связи её можно рассматривать как логическое продолжение состоявшейся в прошлом марте Брюссельской конференции, но теперь уже по конкретному вопросу, а именно по постановлениям Суда. Постановления – это то, ради чего Суд существует и чем определяется его авторитет.

Тема постановлений Суда будет рассмотрена *в двух аспектах*: с точки зрения процедуры их исполнения государствами и с точки зрения надзора за их исполнением со стороны Комитета министров.

► Относительно исполнения постановлений:

В докладе Комитета экспертов отмечается, что значительное большинство постановлений исполняется без особых затруднений.

При исполнении некоторых постановлений иногда возникают вопросы политического или технического характера, поскольку принятие необходимых мер может быть связано со сложной организационной работой или с большими денежными затратами. Тем не менее, необходимо помнить, что исполнение постановлений по делам, затрагивающим структурную проблему, имеет исключительную важность для недопущения повторных нарушений в будущем.

Комитеты экспертов Совета Европы предлагают обратить внимание на результаты уже проведенной работы и на подробные рекомендации Брюссельской декларации относительно своевременного исполнения постановлений Суда.

Вопрос об увеличении полномочий и повышении статуса всех органов и лиц, занимающихся исполнением на внутригосударственном уровне, будет центральным в рабочей повестке на ближайшие два года.

Комитет экспертов по реформе Суда (GDR) полагает, что Суд мог бы более ясно указывать в своих постановлениях на то, какие именно проблемы послужили непосредственной причиной для установления нарушения.

По поводу присуждения Судом справедливой компенсации Комитет экспертов отмечает, что применяемые критерии расчёта должны быть более прозрачными, и что должны учитываться национальные экономические показатели.

Комитет экспертов призывает государства расширять обмен опытом в вопросе функционирования института возобновления производства по делу ввиду вынесения Судом постановления о нарушении Конвенции.

► Относительно надзора за исполнением:

Эксперты утверждают, что на сегодняшний день важно, чтобы Комитет министров, осуществляющий коллегиальный надзор за исполнением, мог получить в своё распоряжение средства и инструменты технической поддержки с адекватной политической составляющей.

Подчёркивается необходимость в усилении политических инструментов и процедур Совета Европы в случае выявления серьёзных и многочисленных нарушений.

В то же время необходимо, чтобы Департамент по исполнению постановлений мог выполнять свою работу по своевременной оценке всех планов действий и итоговых отчётов, представляемых государствами. Кроме того, в сложных делах, а также в делах, в которых имеются структурные проблемы, Департамент должен оказывать содействие государствам посредством двусторонних консультаций.

Страсбургские эксперты полностью разделяют призыв Брюссельской декларации улучшить взаимодействие всех структур Совета Европы, занимающихся исполнением.

Мы видим, что необходимо проделать еще большой путь, но важно то, что вместе мы знаем, в каком направлении следует двигаться.

Благодарю вас за внимание. Спасибо.

Национально-правовые и международно-правовые регуляторы: динамика соотношения

Юрий Александрович Тихомиров

Профессор, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований, Россия

Обеспечение демократического развития и прав человека является стратегической задачей всех государств и мирового сообщества. Поэтому важен поиск правильного соотношения норм национального и международного права.

Ключевое значение для анализируемой темы имеет понятие правового суверенитета. В условиях глобализации интенсивно развивается такое явление, как правовое пространство, отражающее многообразие отношений между государством, общественными институтами и людьми, причем не только сугубо в «территориально-государственном» измерении, но и в связи с информационными «надгосударственными» и межтерриториальными процессами. Идея суверенитета призвана в этих условиях способствовать правильному пониманию этой тенденции в связи с коренными национально-государственными интересами.

Используемая нами концепция правового суверенитета призвана отражать одну из важных граней суверенитета как внутри страны, так и в мировом сообществе. Речь идет о сочетании конституционных и международных принципов права, о признании своего рода первичности суверенных прав государства в сферах правотворчества и правоприменения, об обеспечении баланса между «передаваемыми» полномочиями и приобретением новых полномочий государством – членом международной организации, объединения, о согласованности процедур разрешения коллизии и «спора юрисдикций».

Положения предложенной нами концепции правового суверенитета находят выражение в институтах российского права. Это – ч. 4 статьи 15 Конституции РФ, это – статья 79 Конституции РФ, это – нормы Гражданского кодекса Российской Федерации об оговорке о публичном порядке при заключении международных соглашений и договоров, это – ч. 1 статьи 15 Конституции Российской Федерации о высшей юридической силе Конституции РФ на всей территории Российской Федерации, это – конституционные нормы о праве Конституционного Суда РФ. Согласно Конституционный Суд РФ вправе давать толкование положений Конституции РФ и разрешать дела о соответствии Конституции РФ законов и иных правовых актов (ч. 5 статьи 125).

Анализ международно-правовых актов позволяет отметить своего рода признание правового суверенитета как способа соотношения национально-правовых и международно-правовых регуляторов. Так, в Конвенции о защите прав человека и основных свобод содержится 11 отсылок к закону, национальному законодательству и внутреннему праву государства в тех случаях, когда нужно обеспечить общественный порядок и публичные интересы. В Заключительном акте совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 30 июля – 1 августа 1975 г.) есть Декларация таких принципов, как суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету, а также принцип невмешательства во внутренние дела. И всё это в рамках международного права.

Такая трактовка нормативных положений позволяет сделать два утверждения. Первое – согласно международным и конституционным принципам народный суверенитет служит источником первичности прав государств-членов в международных организациях. Второе – признаваемый Советом Европы принцип субсидиарности (дополнительности) означает, что компетенция вышестоящих уровней как власти более далеких от граждан должна служить дополнением к компетенции нижестоящих уровней власти ввиду их приближенности к населению. Эти положения могут быть, по нашему мнению, исходной позицией при решении вопросов имплементации норм Конвенции в национальных правовых системах.

В свете сказанного рассмотрим некоторые аспекты механизма имплементации Конвенции. В России придается большое значение данному вопросу, поскольку Российская Федерация является правовым государством согласно статье 1 Конституции РФ. Права и свободы человека и гражданина признаны в статьях Конституции РФ приоритетно-ориентирующими. К тому же сравнение статей Конвенции и статей о конституционных правах граждан свидетельствует об их принципиальной тождественности.

Механизм имплементации положений Конвенции в России состоит из нескольких этапов и включает комплекс средств. Во-первых, ратификация международных договоров с помощью федеральных законов. Последовательность курса в этой области позволяет оперативно и гибко реализовывать положения Конвенции. Использование оговорок дает возможность отразить специфику построения отраслей и институтов российского законодательства и то время, которое необходимо для их изменений.

Во-вторых, в последние два десятилетия в России принят комплекс федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, посвященных признанию и расширению гарантий прав граждан – в сферах политической, экономической и социальной деятельности, в законодательстве о судебной власти и процессуальном законодательстве.

В-третьих, активно действует Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», где есть нормы об обязанности государственных структур реализовывать международные обязательства. В законах и положениях о министерствах, ведомствах и иных структурах усилена их ориентация на обеспечение прав и свобод граждан.

В-четвертых, в последние годы в механизм имплементации положений Конвенции активно включились институты гражданского общества. Общественные палаты на уровне Федерации и ее субъектов, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по правам предпринимателей защищают права и законные интересы этих слоев населения. Бизнес-структуры обращаются в органы контроля и надзора, прокуратуры и суда в связи с нарушением их прав.

Тем самым расширяется сфера самореализации и саморегулирования в условиях системы общественного контроля.

В-пятых, важнейшим каналом имплементации положений Конвенции является национальная судебная деятельность. В России с глубоким пониманием относятся к реализации в деятельности судов этих положений и решений Европейского Суда по правам человека. Здесь можно отметить два направления. Одно из них связано с решениями Верховного Суда РФ, ориентирующими судебную практику в соответствии с международными нормами и решениями. Суды используют в необходимых случаях положения Конвенции в качестве оценки доказательств по конкретным делам. Столь же заинтересованно Россия относится к исполнению решений ЕСПЧ.

И здесь необходимо рассмотреть второе направление имплементации Конвенции по линии Конституционного Суда РФ. Его позиции последовательны и устойчивы и в данном случае особо отметим тот сюжет, который касается его юрисдикции в связи с известным постановлением Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. В постановлении отмечалось, что истолкование некоторых положений Конвенции приводит к их расхождению с Конституцией РФ. И тогда Конституционный Суд РФ в соответствии со своим статусом правомочен решить вопрос о возможности исполнения постановления ЕСПЧ и принятия мер по обеспечению выполнения Конвенции. Согласно международным и конституционным принципам и, в частности, принципу субсидиарности Конституционный Суд РФ может обеспечить более высокие гарантии соблюдения прав граждан. Речь идет, конечно, об исключительных случаях, когда необходимо гарантировать соблюдение основ конституционного строя и национальные интересы.

Своеобразные построения национальных и международных правовых актов и «двигающие» их разные интересы и толкования придают особое значение разработке научных проблем в данной области. Это позволяет заблаговременно предотвращать юридические коллизии и конфликты и их правильно разрешать.

Разумеется, сказанное не означает полной удовлетворенности действием имплементационного механизма. Повышению его эффективности способствует возможная корректировка ряда федеральных законов и принятие новых актов, совершенствование некоторых аспектов ратификационного процесса, в частности использования оговорок. Суды и другие государственные органы должны лишь более последовательно реализовывать положения Конвенции, получившие признание в России. И здесь велика роль Конституционного Суда РФ, который активно влияет на процессы правообразования и правоприменения в широком контексте международно-правового регулирования.

В целом регуляторная политика призвана гибко учитывать весь «набор» правовых норм и предвидеть соответствующие риски.

О национальном опыте исполнения решений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации

Валерий Васильевич Лазарев

Профессор, академик Российской академии естественных наук Заведующий отделом имплементации решений судебных органов в законодательство Российской Федерации Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Уважаемый председательствующий, уважаемые участники конференции, дамы и господа!

Я принимал участие в подготовке того документа, которым вы все располагаете, он переведен и на английский, имею в виду документ «Экспертное заключение о национальном опыте исполнения решений Европейского суда в Российской Федерации». Заключение это готовилось при непосредственном участии директора нашего института – академика Хабриевой Талии Ярулловны, она просила извиниться, что не может участвовать в работе нашей конференции: в настоящее время она является докладчиком на сессии Венецианской комиссии. Но то обстоятельство, что вы располагаете документом, думаю, освобождает меня, с разрешения председательствующего, не перечитывать его содержание, тем более что в выступлении нашего Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека Георгия Олеговича Матюшкина, раскрывались содержательные стороны того, как в Российской Федерации исполняются решения Европейского суда в русле имплементации Конвенции по правам человека. Да и ряд других выступлений, я мог бы назвать, которые в этой части освобождают меня от повторения того, что содержится в названном документе. Поэтому только конспективно по заданным пунктам перечислю основные выводы.

■ 1. Можно констатировать, что в России сложился и действует правовой механизм исполнения постановлений ЕСПЧ, в том числе и в части принятия мер общего характера. В то же время есть возможности совершенствования этого механизма.

■ 2. Инициация мер по исполнению решений ЕСПЧ и в целом по имплементации конвенционных норм в российскую правовую систему вполне охватывается законодательными и регламентными нормами, регулирующими полномочия субъектов правотворческой инициативы. Вместе с тем в большей степени в этот процесс вовлечено Правительство, Министерство юстиции и Уполномоченный Российской Федерации при ЕСПЧ, аппарат которого выполняет координирующие функции во взаимодействии законодательной, исполнительной и судебной власти.

■ 3. Вне зависимости от категории вопроса и характера вынесенного ЕСПЧ решения, последнее рассматривается в качестве обязательного для рассмотрения и учета в рамках компетенции соответствующего национального органа. Практика показывает, что сама Конвенция и ее истолкование ЕСПЧ признаются в качестве составной части российской правовой системы со свойствами обязательности и непосредственной применимости. Доктрина признает значение даже тех пилотных решений ЕСПЧ, которые вынесены в отношении других государств. Именно в этом направлении есть резервы в совершенствовании механизма имплементации.

■ 4. Обязательство России исполнять решения международных судебных органов обусловлено двумя обстоятельствами: 1) является ли Россия стороной договора, по которому учреждается соответствующий судебный орган; 2) отсутствие оговорок. Решения квазисудебных органов носят рекомендательный характер. Проблема только в том, чтобы своевременно информировать об этих решениях.

■ 5. Законодательство Российской Федерации, а также разъяснения законодательства, которые даются высшими судебными инстанциями, создают хорошую основу для плодотворной деятельности судов первой инстанции по обеспечению прав человека и гражданина в русле принятых ЕСПЧ решений.

Проблемы в другом: в информированности (переводе соответствующих актов), в обучении судей, формировании правового сознания. Суды всегда имеют возможности обратиться в Конституционный Суд, если возникают сложности в решении соответствующих вопросов по причине сомнений в трактовке норм Европейской Конвенции или Конституции Российской Федерации.

■ 6. Принятие общих мер по исполнению решений ЕСПЧ – компетенция, прежде всего, законодательного органа. Но невозможно переоценить здесь роль Конституционного Суда и Верховного Суда. В обозреваемом мной Заклучении приводятся конкретные свидетельства этого. Нельзя забывать, что закон обязывает законодателя принимать меры по исполнению решений Конституционного Суда, в которых устанавливается необходимость принятия законодательных мер. Предложения Конституционного Суда часто обосновываются нормами Европейской Конвенции и решениями ЕСПЧ.

■ 7. Пока известен только один «конфликт», одно расхождение в толковании Конвенции ЕСПЧ и Конституционным Судом России – это всем известное дело «Маркин против России». Пока известно только одно решение ЕСПЧ, которое требует изменения российской Конституции (по делу «Анчугов, гладков (Anchugov and Gladkov) против России»). По существу возникших вопросов имеют значение принятые впоследствии решения Конституционного Суда и поправки в Конституционный закон о Конституционном Суде. Изменить конституционную норму, по которой не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, практически невозможно, поскольку Конституция не допускает пересмотра норм, входящих в ее вторую главу.

Теперь я отваживаюсь в качестве профессора, профессора-теоретика, изложить свои соображения полемического свойства, навеянные во многом той дискуссией плодотворной и замечательной, которая состоялась в эти два дня. Но прежде всего одна оговорка. Есть хороший афоризм: «освещать солнце лампой». Я бы не хотел уподобиться тому, кто солнце освещает лампой. В какой части? В той части, в какой вчера во многих выступлениях, в особенности в выступлении Валерия Дмитриевича Зорькина, были обозначены основополагающие методологические положения, которые являются как бы исходными, и я пока не слышал, кто бы возражал против этих принципиальных положений. Действительно, они могут быть приняты. Это было вчера. Сегодня также прозвучали такого рода положения в выступлениях судей Арановского и Морщаковой, которые, я думаю, тоже не настраивают на том, чтобы возражать, а как раз настраивают на том, чтобы их принимать. Хорошо и умно сказанное, надо считать своим и я бы полностью признал своим выступление Арановского, которое мне импонирует методологически и содержательно.

Мне импонирует интересный опыт Германии. В свое время я писал статью, когда еще только что вышло постановление Конституционного суда Германии по известному делу Гёргиюлю. И мы не просто с пониманием отнеслись к постановлению Конституционного суда Германии, но и с одобрением. Аргументы приводились в той статье. Но вот сегодня госпожа Ангелика Нуссбергер, судья Нуссбергер, говорит, что все-таки в возможных конфликтных отношениях механизм их решения еще не продуман. Да, конечно, и здесь очень много предстоит сделать. Но, мне кажется, с теоретической точки зрения, один из возможных моментов, направлений поиска, содержится в той классической немецкой литературе, в которой даются классификации правовых актов, выносимых судами, и наряду с актами толкования выделяются акты конкретизации права и решения, претендующие на восполнение пробелов права. Не подлежит сомнению, что решения Европейского суда относительно толкования Конвенции стопроцентно обязательны для всех в Российской Федерации. Повторяю, решения по толкованию! Но иначе обстоит дело с другими решениями. Когда заходит речь о решениях, связанных с конкретизацией права, я понимаю тех,

кто говорит и делает упор на согласование позиций. Здесь Европейский суд должен очень внимательно и, может быть, еще до того, как будет вынесено решение, действительно согласовывать позиции. Здесь Дагестан упоминался, а я в молодости ходил и по Кавказским горам, и по другим горным хребтам переходы делал, воочию наблюдал жизнь тех народов. Ломать их жизнь через колено, просто так, нельзя. Поэтому конкретизацию соответствующих норм надо согласовывать применительно к конкретным условиям. Если же речь идет о вынесении решений в условиях пробельности права, я понимаю Валерия Дмитриевича, когда он говорит, что тут вопрос возникает: а не превысит ли Европейский суд по правам человека свою компетенцию? Не превысит ли! Здесь (в части общих положений, в части пилотных решений) возникают вопросы уже о пределах соответствующих решений. В любом случае, уважаемые коллеги, принцип субсидиарности, как мы могли здесь слышать, позволяет решать даже самые острые конфликтные вопросы на основе партнерства и взаимной позитивной ответственности международных и национальных органов.

И еще хотел бы обратить внимание на суверенность судебной власти. Все признаки суверенности, присущие государству и государственной власти вообще, свойственны фактически такому институту как суд и судебная власть. Разумеется, с определенными оговорками, но в отличие от любых других государственных органов, в отличие от любой другой власти, суду независимость свойственна органично, имплицитно, в противном случае о суде и говорить было бы невозможно. В европейской системе судьи не дают отчета по существу своих дел кому бы то ни было за пределами судебной системы. На них лежит обязанность действовать независимо во всех случаях и без какого бы то ни было влияния извне. Комитет министров Совета Европы закрепил эту позицию в своих рекомендациях, согласно которым никакой орган, кроме самих судов, не может определять их компетенцию, как это определено законом; правительство или администрация не могут принимать решений, которые ретроактивно отменяют судебные постановления; ветви исполнительной или законодательной власти должны обеспечивать независимость судей и непринятие мер, которые могут поставить под угрозу независимость судей¹⁵².

Единственно от кого в континентальной системе зависит суд – от закона. Согласно ст. 120 Конституции Российской Федерации, судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Это внутри, а вовне и вовсе независимы, хотя всем известна ст. 15 Конституции РФ, которая обязывает судей следовать общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ. Здесь нет возможности вдаваться в детали, в интерпретации соответствующих норм – важно сделать общий вывод о независимости суда от какой-либо другой власти (от какого-либо органа) и зависимости его от закона и права. Только здесь теряет суд свой суверенитет в континентальной системе права. ЕСПЧ как суд, как европейская судебная инстанция, не стоит над национальным судом. Национальный суд подчиняется только национальной конституции и национальным законам, а всем иным правовым актам только в той мере, в какой это прямо разрешено национальным правом.

Я полагаю, что наука должна играть свою роль не только в части проблем исполнения норм Конвенции правотворческими органами, но и прежде всего, в первую очередь, наука должна играть свою роль в части обоснования соответствующих положений, закрепляемых в судебных решениях. Участники конференции могли заметить, что я возглавляю отдел, который очень своеобразно назван – отдел имплементации судебных решений в законодательство Российской Федерации. Это в Институте законодательства и сравнительного правоведения совершенно новый отдел и новое направление. Практически идет речь об одном из механизмов имплементации, в том числе норм Европейской конвенции и решений ЕСПЧ в правовую систему Российской Федерации. Причем, как непосредственно, так и опосредованно, через имплементацию решений Конституционного Суда, Верховного Суда, принципиальных решений судов общей юрисдикции. Вне зависимости от того, признаем мы прецедент источником права или мы не признаем прецедент источником права, все согласятся с тем, что отдельные, выработанные в судах позиции, должны быть закреплены в законодательстве. И с этой точки зрения, как нам представляется, необходима доктринальная проработка вопросов того, какие решения должны остаться в качестве просто решений по конкретным делам, в качестве прецедентных, какие решения должны быть возведены на уровень руководящих разъяснений высших судебных инстанций, а какие правовые позиции судов должны быть закреплены в законодательстве. Практически наш институт этим и занимается. Поскольку все законодательные инициативы проходят через наш институт, создается дополнительно определенный доктринальный фильтр в механизме имплементации всего, что связано, в частности, с применением норм Европейской Конвенции.

152. Рекомендация N R(94)12 Комитета министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей (<http://docs.cntd.ru/document/901927870>).

Должен сказать, что наш опыт в плане введения норм Конвенции в нашу правовую систему, в общем-то, не отличается от европейского. Мне, например, показалось интересным выступление господина Мартина Кайера, который освещал опыт Нидерландов. У нас примерно то же, хотя что-то по-иному именуется, но процедуры примерно те же. Они, конечно же, могут развиваться и усиливаться. Применительно к России можно, например, предложить, чтобы в парламентских комитетах Государственной Думы, и Совета Федерации по конституционному законодательству ежегодно заслушивались доклады о рассмотрении дел в ЕСПЧ. Тем самым парламент мог бы ближе осязать и проблемы и соответствующий опыт в их решении, да и имплементация выработанных ЕСПЧ позиций в нашу правовую систему могла бы активизироваться. В России сложилась система исполнения решений Конституционного Суда. Акты ЕСПЧ и решения Конституционного Суда Российской Федерации несомненно отличаются по разным параметрам, но в процессуальном плане возможно есть необходимость в совершенствовании механизма имплементации решений ЕСПЧ взять что-то из того порядка, который предусмотрен по отношению к решениям Конституционного Суда.

В заключение хотел бы обратить внимание еще на одну теоретическую позицию, которую, к сожалению, чаще всего в дискуссиях опускают. Часто не видят разницы в понятиях «система права», «система законодательства», «правовая система» и хотят непременно и обязательно, чтобы соответствующие положения международно-правовых актов, даже соответствующие решения Европейского суда, непременно вошли в российское законодательство. Но российская Конституция говорит о правовой системе. А правовая система включает в себя самые разные структуры, самые разные вещи (с того времени, когда профессор Рене Давид написал основополагающие труды о том, что есть правовая система, мы не отождествляем ее с системой права). И здесь правильно профессор Мусин делал акцент на соответствующий правопорядок. Правопорядок занимает особое место в правовой системе. Так вот, куда мы вводим? Не в законодательство, а в правовую систему. Надо осмысливать эти вещи и иногда где-то ставить пределы имплементации непродуктивных для национального законодательства положений.

Но, уважаемые участники конференции, самое главное право человека – это, как известно, право на жизнь. А самое главное средство, которое обеспечивает это право, – это обед. И я полагаю, что должен завершать выступление с тем, чтобы не нарушать основополагающих прав. Спасибо.

Меры общего характера: опыт Турции и особая роль судебной власти

Башак Чали

**Директор, Центр глобального публичного права,
Университет Коч, Стамбул**

Уважаемый Председатель Конституционного суда, уважаемые судьи, дамы и господа!

Для меня высокая честь выступать сегодня перед Конституционным судом России. Мне, как давней поклоннице русской литературы, особенно приятно лично посетить Санкт-Петербург, знакомый мне по произведениям Пушкина и Достоевского. Спасибо за приглашение.

В качестве вклада в общую дискуссию об эффективном исполнении постановлений Европейского суда по правам человека я хотела бы предложить обобщение опыта Турции. Как известно, Турция признала право на подачу индивидуальной жалобы в 1987 году, а обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека – в 1990 году. За это время Европейский суд рассмотрел значительное количество дел против Турции, что свидетельствует как о важной роли Суда для юристов и обычных граждан Турции¹⁵³, так и о большом разнообразии нарушений прав человека, допущенных в Турции за истёкший период.¹⁵⁴

Главной особенностью турецкой практики является большое количество повторяющихся дел, находящихся как на рассмотрении Суда¹⁵⁵, так и на контроле Комитета министров в ожидании исполнения¹⁵⁶. К значительному числу дел была применена более строгая процедура контроля, что свидетельствует о наличии существенных задержек в осуществлении мер общего характера, установленных в прецедентной практике Европейского суда.

Каков же наш подход к вопросу об эффективном осуществлении мер общего характера, принятие которых требуется в соответствии с постановлениями Европейского суда по правам человека по турецким делам?

В своём выступлении я сосредоточусь на роли турецких судебных органов. В моём письменном докладе (на английском языке) вы также сможете найти замечания о роли исполнительных и законодательных органов.

В своём докладе я отмечаю, что в Турции отсутствует специальный внутригосударственный механизм контроля органами как исполнительной, так и законодательной власти эффективного осуществления мер общего характера. Необходимо отметить некоторые нововведения. Так, в составе Министерства юстиции был создан отдел, наделённый полномочиями по надзору за осуществлением мер общего

153. В настоящее время на рассмотрении Европейского суда по правам человека находится 8950 дел против Турции, что составляет 13,5 процентов от общего числа находящихся на рассмотрении дел. См. статистику по ссылке: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2015_BIL.pdf

154. К 2014 году Суд вынес 3095 постановлений против Турции. В 2733 из них было установлено, по крайней мере, одно нарушение. См. статистику по ссылке: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf

155. Большинство находящихся на рассмотрении дел относится к категории повторяющихся дел.

156. В настоящее время 606 постановлений против Турции находятся на контроле с применением более строгой процедуры, и 916 постановлений – с применением стандартной процедуры: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=&StateCode=TUR&SectionCode=STANDARD+SUPERVISION (проверено 15.09.2015).

характера. Однако этот отдел недостаточно укомплектован кадрами и систематической работы, связанной с мерами общего характера, не выполняет. Недавно Турция разработала план действий, касающийся применения мер общего характера по всем подлежащим исполнению постановлениям. Однако этот план до настоящего времени не был приведен в действие. Парламент занимается разработкой особой процедуры контроля за осуществлением мер общего характера. Такая процедура еще не была применена на практике. В Турции также есть Национальный институт по правам человека, но и он не занимается деятельностью, специально посвященной вопросу принятия мер общего характера в рамках исполнения постановлений, касающихся прав человека.

Отсутствие системного подхода к мерам общего характера со стороны исполнительной и законодательной власти Турции приводит к тому, что большая ответственность ложится на судебную власть. В рамках какой нормативно-правовой базы судебные органы могут разработать эффективный подход к мерам общего характера? Насколько судебная власть Турции могла бы преуспеть в обеспечении выполнения мер общего характера, учитывая отсутствие поддержки со стороны других ветвей власти? Я надеюсь на то, что представленный ниже анализ будет актуален и для российской практики.

Отправной точкой для Турции, равно как и для любой другой страны Совета Европы, служат договорные обязательства по статье 46 и статье 1 Европейской Конвенции по правам человека. В статье 46 прямо установлено, что на государствах лежит первостепенная обязанность по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека. Комитет министров осуществляет надзор за их исполнением. В статье 1 также прямо предусматривается, что государства обеспечивают каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией, закрепленные в Конвенции права.

Согласно статье 90 Конституции Турции, надлежащим образом вступившие в силу международные договоры имеют силу национального закона. Кроме того, в случае коллизии между договором о правах человека и национальным законодательством, приоритетом должен обладать договор.

Рассматривая статьи 46 и 1 Европейской конвенции по правам человека во взаимосвязи со статьёй 90 Конституции Турции, можно достаточно уверенно утверждать о наличии общей нормативно-правовой базы для эффективного исполнения постановлений Европейского суда по правам человека. Турецкое государство несёт явно выраженные договорные обязательства, а турецкая Конституция отдаёт приоритет договорам о правах человека в случае противоречия с внутренним законодательством. Этой общей нормативной базе и надлежит следовать турецким судам всех уровней, от нижестоящих судов до судов высшей инстанции, при работе с постановлениями Европейского суда по правам человека.

Все мы, тем не менее, знаем: то, что на первый взгляд может показаться простым и ясным, впоследствии зачастую может вызвать затруднения.

Для начала обратим внимание на то, что вопрос касается эффективного осуществления мер общего характера, необходимость принятия которых закреплена постановлениями Суда, а не просто выполнения обязательств по Европейской конвенции по правам человека в общем смысле.

Можно ли предполагать, что в рамках турецкой системы существует негласная обязанность всех государственных органов соблюдать не только Европейскую конвенцию по правам человека, но и постановления Европейского суда по правам человека?

По моему личному мнению, существование такой обязанности должно предполагаться, поскольку противоположная точка зрения, согласно которой принятие государством обязательств по Конвенции не сопровождается возложением на него обязанности соблюдать постановления Суда, не подкрепляется убедительными аргументами.

Учитывая то, что все государства признали право Европейского суда по правам человека давать окончательное толкование положений Европейской конвенции, данное Судом толкование должно иметь обязательную силу для органа, применяющего Европейскую конвенцию о правах человека. В противном случае мы получили бы скорее 47 разных конвенций, нежели одну Конвенцию, обязательную для всех государств-членов Совета Европы. Кроме того, со вступлением в силу Протокола № 11 государства получили в рамках европейской системы прав человека право оспаривать решения Палат в Большой палате. Таким образом, в распоряжении государств, считающих, что Палата неправильно рассмотрела дело, появился дополнительный механизм. Даже в делах, в которых государство не является стороной, но может быть потенциально затронуто их исходом, государства могут выступить перед Судом в качестве третьей стороны. Мы наблюдали это, к примеру, в деле «Лаутси и другие против Италии» [*Lautsi and Others v. Italy*].

Закон о праве на индивидуальное обращение, вступивший в силу в 2012 году, наделил Конституционный суд правом разрешать дела, находящиеся на стыке Европейской конвенции по правам человека и

Конституции с тем, чтобы уменьшить количество направляемых в Страсбург дел, в том числе повторяющихся дел. Впоследствии я вернусь к этой теме.

Отдельные представители юридических кругов Турции, как и России, полагают, что *не все* постановления Европейского суда по правам человека могут учитываться в национальной правовой системе для целей толкования положений Конвенции.

Это выражается в вынесении турецкими судами решений без учёта практики Страсбурга, в результате чего на рассмотрение Европейского суда по правам человека поступают повторяющиеся дела. Согласно размещённым на официальных сайтах Европейского суда по правам человека и Комитета министров данным, в последние годы особенно неудовлетворительными являются результаты рассмотрения турецкими судами дел о защите свободы выражения мнения и свободы собраний: они либо толкуют турецкие законы способом, не совместимым с Конвенцией, либо применяют турецкое законодательство, которое явно противоречит прецедентной практике Европейского суда по правам человека¹⁵⁷.

Необходимо уделить особое внимание вопросу о том, что именно означает такой отказ судов принимать во внимание постановления Европейского суда по правам человека.

Меры общего характера в контексте функционирования судебной власти требуют от национальных судей принимать во внимание прецедентную практику Европейского суда по правам человека при вынесении решений по рассматриваемым делам. Что может помешать учёту судьями прецедентной практики ЕСПЧ?

Во-первых, в некоторых постановлениях Европейский суд по правам человека определяет только индивидуальные меры и прямо не требует принятия каких-либо мер общего характера от законодательной или судебной власти. Приведём в качестве примера дела по статье 8 об определении места жительства ребёнка. Решение по такому делу в существенной степени может определяться конкретными фактами и иметь значение только для сторон такого дела. В такой ситуации суд может подобное конкретное постановление не принимать во внимание при вынесении будущих решений, если при этом отсутствует требование учитывать всю прецедентную практику без исключения.

Дела, в которых турецкие суды придерживаются указанной логики (особые обстоятельства дела требуют принятия индивидуальных мер, но необходимость в мерах общего характера может отсутствовать) не вызывают, на мой взгляд, серьёзных вопросов. Однако в каждом случае национальный суд обязательно должен объяснить, в чём состоит особая специфика фактов данного дела, и почему отдельное постановление (постановления) Суда не может быть применено к рассматриваемой в деле ситуации. В этом, на мой взгляд, и состоит ответственный подход судебного органа к исполнению своих обязанностей. При этом недопустимо произвольно толковать содержание постановлений Суда и ненадлежащим образом использовать их на национальном уровне. Впрочем, нужно заметить, что такие дела с особыми фактическими обстоятельствами в последнее время встречаются очень редко.

Во-вторых, существует ряд дел Европейского суда по правам человека, касающихся тех вопросов, по которым отсутствует устоявшаяся прецедентная практика. По этой причине национальный суд может указать на отсутствие выработанного такой практикой общего правила, которого бы следовало придерживаться по конкретному вопросу. В подобной ситуации национальные суды могут вступить в своего рода судебный диалог с Европейским судом по правам человека. С помощью хорошо аргументированных решений, они могут попытаться оказать влияние на формирующуюся прецедентную практику Европейского суда по правам человека. В Турции примеры подобных решений встречаются нечасто, но появление права на индивидуальное обращение в Конституционный суд, возможно, приведёт к возникновению таких дел в ближайшие годы.

В-третьих, национальные суды могут прийти к мнению о том, что в деле против Турции Европейский суд неправильно оценил факты или неверно истолковал национальное право. В подобных случаях, турецкое государство продолжит нести обязательства по принятию индивидуальных мер, но в последующих делах национальные суды могут попытаться разъяснить вопросы, которые были неверно Европейским судом по правам человека, и в духе судебного диалога могут предложить Европейскому суду по правам человека рассмотреть эти разъяснения. Важно отметить, что Европейский суд по правам человека может не согласиться с предложенной позицией. Если это произойдёт, национальным судам придётся в последующих делах следовать установленной Судом практике, поскольку именно Суду принадлежит право окончательного толкования Конвенции. К примеру, Верховный суд Великобритании (получивший судебные функции от Палаты Лордов) вступил в подобного рода диалог в рамках дела «3

157. См., в частности, ведущее дело по свободе собраний «Атаман против Турции» [Ataman v. Turkey].

против Соединенного Королевства» [*Z v. the United Kingdom*]. В практике Конституционного суда Турции подобных резонансных примеров пока не было.

В-четвёртых, есть дела, в которых Европейский суд по правам человека не только разрешает конкретный спор, но и устанавливает определенные критерии, которые должны применяться национальными судами при разрешении похожих дел в будущем. Так, в деле «Фон Ганновер против Германии» [*Von Hannover v. Germany*] были установлены критерии для сопоставления прав по статье 8 и статье 10 Конвенции. Я полагаю, что в подобных делах обязанность национальных судов принимать установленные критерии во внимание при рассмотрении дел вытекает из общей обязанности по исполнению национальными судами мер общего характера. В постановлении по делу «Фон Ганновер против Германии (№2)» [*Von Hannover v. Germany (No.2)*] Европейский суд по правам человека открыто заявил, что если национальные суды будут применять критерии, разработанные в целях защиты конкурирующих прав, Суд с уважением отнесётся к достигнутому по итогам рассмотрения дела выводам национального суда. В турецкой практике есть положительные примеры применения национальными судами установленных Европейским судом по правам человека критериев для толкования национального законодательства. Тем не менее, поступление на рассмотрение Суда повторяющихся дел свидетельствует о том, что в Турции это не является общепринятой практикой. В этой связи огромное значение имеет обучение судей, как действующих, так и будущих. В последние годы мы нередко наблюдали, особенно в делах о свободе выражения мнения, как судьи отказываются от применения выработанных Европейским судом по правам человека критериев. Эта тенденция вызывает беспокойство.

Наконец, есть дела, в которых Европейский суд по правам человека признаёт национальное законодательство не соответствующим Европейской конвенции. В таких делах, в случае, если законодатель не вносит необходимых изменений в закон, национальные судьи сталкиваются с дилеммой: применить действующий закон или применить принципы Конвенции и нарушить закон? Это является серьёзной проблемой. В подобной ситуации национальным судьям предлагается компенсировать отсутствие эффективного осуществления мер общего характера законодателем. Многие из судов стран-участниц Совета Европы в первую очередь пробовали, во исполнение общей для всех государственных органов обязанности по отношению к международному договору, истолковать национальное законодательство в соответствии с постановлениями Европейского суда по правам человека. Но как быть, если такое невозможно? Как быть, если выбор между нарушением национального закона и исполнением постановления Суда неизбежен? В таких случаях важнейшее значение приобретает установление внутренних юридических процедур для предотвращения подобных коллизий.

В турецком праве существует две таких процедуры. Классическая, существующая уже длительное время процедура – это конкретный контроль нормативных актов, осуществляемый Конституционным судом. Действующая с 2012 года новая процедура связана с правом индивидуального обращения в Конституционный суд.

В рамках осуществления конкретного контроля нормативных актов национальный суд, рассматривающий дело, может обратиться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности законодательства, которое предстоит применить в деле. С учётом того, что Турция является участницей Конвенции, нет никаких препятствий к проведению Конституционным судом Турции проверки соответствия законодательства не только Конституции, но и Конвенции. Несмотря на то, что эта процедура уже существует достаточно продолжительное время, национальные суды не очень эффективно её используют, а в тех случаях, когда она использовалась, Конституционный суд не проводил проверку законодательства на предмет соответствия Конвенции.

Перейдём к рассмотрению закона 2012 года о праве индивидуального обращения в Конституционный суд Турции¹⁵⁸. Согласно этому закону, Конституционный суд Турции уполномочен принимать индивидуальные жалобы на нарушение как конституционных прав, так и прав, гарантированных Конвенцией. Главной причиной для разработки и принятия этого закона послужило большое количество жалоб против Турции, направляемых в Европейский суд по правам человека. Турецкий законодатель ясно и недвусмысленно включил проверку законодательства на предмет соответствия Конвенции в сферу компетенции Конституционного суда. За три года, прошедших с момента установления права индивидуального обращения, Конституционный суд Турции при рассмотрении дел стал в значительно большей

158. Закон «О формировании Конституционного суда и его Регламенте» (закон №: 6216), принят 30 марта 2011, вступил в силу 23 сентября 2012 г.

степени учитывать прецедентную практику Европейского суда по правам человека¹⁵⁹. Таким образом, Конституционный суд способен выступать в роли структуры, осуществляющей согласование турецкой Конституции и Европейской конвенции по правам человека. Конституционный суд полагает, что согласованное толкование служит интересам проживающих в Турции лиц.

Тем не менее, существует один недостаток. Конституционный суд был наделён правом рассматривать индивидуальные жалобы, но при этом не получил прямых полномочий принимать решение о применении мер общего характера. Таким образом, когда при рассмотрении дела, касающегося устоявшейся практики Европейского суда по правам человека, Конституционный суд устанавливает нарушение, то он либо присуждает компенсацию, либо отправляет дело на новое рассмотрение в нижестоящие суды. Он не может дать нижестоящим судам указания об игнорировании национального закона. Полномочия, которыми обладает Конституционный суд в рамках процедуры рассмотрения индивидуального обращения, не позволяют ему признать утратившим силу закон, противоречащий Конституции и Конвенции.

Таким образом, реформа 2012 года привела к созданию Конституционного суда, который может обеспечивать согласованное толкование норм национального законодательства и Конвенции. В то же время она должным образом не решила проблему отсутствия действий со стороны законодательной и исполнительной власти по осуществлению мер общего характера.

В ситуации, когда другие ветви власти не могут эффективно разрешить вопрос о принятии мер общего характера, значительная ответственность ложится на плечи судебной власти. Такая ситуация существует в Турции на протяжении длительного времени. Несмотря на ограничения существующей системы, после введения права на подачу индивидуальной жалобы в Конституционный суд в ближайшие годы мы надеемся увидеть важные изменения в подходе судебной власти Турции к вопросу об осуществлении мер общего характера.

159. См., например, постановление КСТ от 2 апреля 2014 г. (жалоба № 2014/3986) (признание неконституционным запрета твиттера); постановление КСТ от 6 января 2015 г. (жалоба № 2013/3924) (признание неконституционным запрета шествия представителей профсоюзов и последующего силового вмешательства); постановление КСТ от 17 июля 2014 г. (жалоба № 2013/293) (установление нарушения позитивных процедурных обязательств по запрету пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения).

Европейская конвенция и интеграция интеграций: роль судов в преодолении фрагментации международного права

Татьяна Николаевна Нешатаева
Судья Суда Евразийского экономического союза

I. О субсидиарности

Конференция на высшем уровне в Брюссельской декларации от 27.03.2015¹⁶⁰ подтвердила приверженность европейских государств, в том числе и Российской Федерации, системе Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (далее – Конвенция) как краеугольному камню защиты этих прав. При этом в декларации подчеркнута субсидиарная природа контрольного механизма Конвенции.

Субсидиарность имеет истоки в католическом праве и означает, что все вопросы должны справедливо разрешаться на местном уровне и лишь конфликтные проблемы передаются в общий орган. Отсюда, согласно Конвенции, – ключевая роль национальных властей: судов и парламентов, их способности понимать тонкие различия в гарантировании и защите прав человека на национальном уровне, с привлечением, когда это необходимо, национальных институтов по защите прав человека и гражданского общества.

Механизм субсидиарности создавался долго и мучительно в постоянных конфликтах национальных судов и Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). Достаточно вспомнить прошлые дела: Гюргюлю против ФРГ¹⁶¹ или нынешние: Хёрст против Великобритании¹⁶², Маркин против РФ¹⁶³. Все эти решения породили широкие дебаты в обществе и несогласие национальных судов применять решения ЕСПЧ. Однако полагаю, что генеральный способ разрешения таких конфликтов уже найден: национальный суд отступает от решения международного суда только в случае, если: (а) международный суд поддержал более низкие стандарты защиты прав человека, чем те, что приняты на национальном уровне; (б) заявитель доказал, что национальные стандарты защиты прав выше.

Подобный подход подвигнул и международный суд более тщательно изучать практику защиты прав человека в национальных судах. Достаточно вспомнить, как подробно изучалась практика возмещения

160. High-level Conference on the “Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility” Brussels Declaration // http://justice.belgium.be/fr/binaries/Declaration_EN_tcm421-265137.pdf. Дата обращения - 20.10.2015.

161. Case of Görgülü v. Germany // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61646#%7B%22itemid%22%3A%22%5C%5C001-61646%5C%5C%22%7D>. Дата обращения 20.10.2015.

162. Case of Hirst v. the United Kingdom // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70442#%7B%22itemid%22%3A%22%5C%5C001-70442%5C%5C%22%7D>. Дата обращения - 20.10.2015

163. Case of Konstantin Markin v. Russia // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109868#%7B%22itemid%22%3A%22%5C%5C001-109868%5C%5C%22%7D>. Дата обращения - 20.10.2015.

нематериального вреда юридическим лицам (дела Турецкой компартии против Турции¹⁶⁴, Саффи против Италии¹⁶⁵, Комингерсоль против Португалии¹⁶⁶).

Безусловно, в деле движения судов, национальных и международных, навстречу друг другу, еще множество подводных камней, ложных посылов. Например, порой происходит подмена понятий «права человека» – «суверенитет государства». Специалистам известно, что суверенитет ограничен в двух сферах современного международного права: в институте агрессивной войны и при защите прав человека.

С другой стороны международные органы могут вести себя недостаточно уважительно. Так, в настоящее время не были приняты как слишком радикальные предложения по более тесному сотрудничеству ЕСПЧ и верховных судов: (а) о предоставлении права национальному суду пересмотреть повторяющееся дело по собственной инициативе до рассмотрения дела в международном суде или (б) по приглашению национального судьи в прецедентное дело в Большой палате ЕСПЧ. Думаю, что и эти идеи со временем будут поняты и реализованы.

Однако в целом механизм преодоления недопониманий и разногласий между ЕСПЧ и национальными судами, повторюсь, найден, о чем свидетельствуют стандарты Интерлакенской¹⁶⁷, Измирской¹⁶⁸, Брайтонской¹⁶⁹ и Брюссельской деклараций.

II. Фрагментация международного права

Сегодня на повестке дня иная проблема – фрагментация международного права, происходящая из-за различий единых международных норм различными международными судами и, как следствие, углубляющиеся расхождения в понимании этих норм в национальных судах.

■ 1. Впервые феномен фрагментации был отмечен Уилфредом Дженксом (британским международником и председателем МОТ) более пятидесяти лет назад. По его мнению, в основе фрагментации лежат две причины: (1) создание международных договоров в различных исторических, функциональных и региональных условиях; (2) постоянное развитие права за счет судебной практики¹⁷⁰. Добавлю еще одну причину – недостаточное знание общего международного права практикующими юристами.

■ 2. В отчете рабочей группы Комиссии по международному праву ООН на тему «Фрагментация международного права: трудности, вызванные диверсификацией и экспансией международного права» (2006 год) отмечено: все большую роль играет т.н. «функциональная дифференциация» – парадокс глобализации, при котором большее единообразие социальной жизни приводит к росту фрагментации различных ее сфер, в том числе правовых институтов, областей юридической практики и, как следствие, к фрагментации права. Каждая сфера общественных отношений получает особое правовое оформление¹⁷¹.

■ 3. То, что когда-то зародилось как общее международное право, со временем стало пространством для выделения торгового права, прав человека, права окружающей среды, европейского права, морского права, инвестиционного права и пр. Причем каждая новая сфера общего международного права приобрела собственные принципы и институты, а затем началось своеобразное игнорирование общих принципов права в пользу специальных принципов. Между тем, в международном праве особо значима общая часть, создаваемая веками, и всеми признанная: так называемые свехимперативные нормы – *jus cogens*. Зачастую специальные нормы игнорируют *jus cogens*.

164. Case of United Communist of Turkey and others v. Turkey // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128#%7B%22itemid%22%3A%22%5C%22%22%7D>. Дата обращения - 20.10.2015.

165. Case of Immobiliare Saffi v Italy // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58292#%7B%22itemid%22%3A%22%5C%22%22%7D>. Дата обращения - 20.10.2015.

166. Case of Commingersoll S.A. v Portugal // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58562#%7B%22itemid%22%3A%22%5C%22%22%7D>. Дата обращения - 20.10.2015.

167. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights Interlaken Declaration // http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf. Дата обращения - 20.10.2015.

168. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights organised within the framework of the Turkish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe // http://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf. Дата обращения - 20.10.2015.

169. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights Brighton Declaration // http://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf. Дата обращения - 20.10.2015.

170. C. Wilfried Jenks. The conflict of law-making treaties, BYBIL vol.30, (1953). P. 403.

171. Fragmentation of international law; difficulties arising from the diversification and expansion of international law. Report of the Study group of the International law commission // http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf. Дата обращения - 20.10.2015.

Происходит это за счет увеличения количества международных договоров. Усугубляет ситуацию положение, когда один и тот же вопрос оказался урегулирован несколькими международными договорами.

■ 4. Следствием выделения отдельных сфер в общем международном праве либо регулирования одного и того же вопроса разными международными договорами стало создание специализированных судов и трибуналов, и уже их разнородная практика стала следующей причиной развития и распространения фрагментации. Эта проблема дополнилась и существованием международных судов и трибуналов в изоляции друг от друга, ее еще образно называют «*клинической изоляцией*». Результат – посягательство судов на юрисдикцию друг друга.

Первый показательный пример того, как один и тот же вопрос регулируется разными международными договорами, каждый из которых предусматривает свой орган по разрешению споров, – это т.н. дело MOX Plant. Трибунал, учрежденный на основе Конвенции ООН, признал Великобритании невиновной. Ирландия обратилась в Суд ЕС, который признал компетентным себя¹⁷².

Вопрос радиоактивных выбросов британского завода, в разрешении которого была заинтересована Ирландия, оказался предметом регулирования трех международных договоров:

- ▶ универсального – Конвенции ООН по морскому праву;
- ▶ регионального – Конвенции по защите морской природной среды Северо-Восточной Атлантики;
- ▶ регионального – права ЕС и Евроатома в сфере окружающей среды.

Возникло два взаимосвязанных вопроса:

- ▶ это вопрос морского права или взаимоотношений в рамках ЕС?
- ▶ какой суд или трибунал компетентен разрешить этот конфликт: трибунал, созданный на основе Конвенции по морскому праву, или трибунал, созданный в соответствии с Конвенцией по защите морской природной среды Северо-Восточной Атлантики, или Суд ЕС?

В итоге по соглашению сторон были созданы трибуналы по обеим Конвенциям, а затем последовало обращение в Суд ЕС.

Трибунал на основе Конвенции ООН по морскому праву признал у себя наличие компетенции, а при вынесении решения использовал только Конвенцию. Трибунал признал, что Великобритания не нарушает Конвенцию.

Трибунал на основе Конвенции по защите морской природной среды Северо-Восточной Атлантики указал, что компетентным органом по разрешению морского спора может быть [постоянно действующий] Трибунал по морскому праву, Суд ООН или ad hoc трибунал. Одновременно с началом процедур в данном Трибунале Еврокомиссия в интересах Великобритании обратилась в Суд ЕС, указывая на то, что Ирландия нарушает правопорядок ЕС, требуя рассмотрения спора за пределами правопорядка ЕС, хотя проблемные вопросы – это сфера права ЕС. В Трибунале рассмотрение дела не было завершено.

Суд ЕС посчитал, что поскольку ЕС ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву, Конвенция стала частью правопорядка ЕС. Кроме того, вопросы, поднятые в споре, урегулированы правом ЕС, что предоставляет юрисдикцию Суду ЕС. Суд прямо указал: «международное соглашение (такое как Конвенция ООН по морскому праву) не влияет на исключительную юрисдикцию Суда ЕС как органа, компетентного разрешать споры между государствами – членами ЕС, если разрешение таких споров одновременно связано с применением коммунитарного права».

Считается, что дело MOX Plant было первым, в котором наглядно продемонстрированы потенциальные проблемы взаимодействия исключительной юрисдикции Суда ЕС и многообразия международных судов и трибуналов. Ясна и позиция Суда ЕС – последовательное отстаивание исключительности своей компетенции. Вместе с тем Суд ЕС не располагает механизмом, который бы запретил государствам – членам ЕС обращаться в другие суды и трибуналы.

Далее споры возникли между экономическими региональными судами (дела Mexico Soft Drinks (ОПР ВТО и Суд НАФТА), Brazilian Tyres (конкуренция Суда МЕРКОСУР и ОПР ВТО)¹⁷³.

172. N. Lavranos. On the Need to Regulate Competing Jurisdictions between International Courts and Tribunals // http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11484/MWP_2009_14.pdf?sequence=3. Дата обращения - 20.10.2015.

173. N. Lavranos. Opp. cit. Дата обращения - 20.10.2015.

Наличие аналогичных материальных норм в разных международных договорах и, как следствие, «конкуренция компетенций» нескольких органов по разрешению споров может быть проиллюстрирована на примере дела Mexico Soft Drinks (дела мексиканских безалкогольных напитков).

США оспорили в ОРС ВТО введение Мексикой дополнительного налога на сахаросодержащие напитки. США указывали, что действия Мексики нарушают статью 3 ГАТТ. Мексика возражала против рассмотрения спора в ВТО, мотивируя наличием у Арбитражной панели НАФТА компетенции по спорному вопросу, а также наличием в соглашении НАФТА норм, аналогичных нормам ГАТТ.

ОРС ВТО отклонил доводы Мексики, признав наличие у себя компетенции по разрешению спора. Апелляционный орган поддержал решение ОРС.

«Судебной» фрагментации не произошло, т.к. рассмотрение спора Арбитражной панелью НАФТА не состоялось, но само это дело оказалось первым, в котором выявлена возможность конкуренции систем разрешения споров, учрежденных на основе регионального договора (НАФТА) и универсального (соглашений ВТО).

Пример конкуренции права МЕРКОСУР и ВТО – дело Brazilian Tyres (дело бразильских покрышек).

В 2000 году Бразилия приняла закон о введении запрета на импорт бывших в употреблении покрышек. Данный закон был оспорен Уругваем в Суде МЕРКОСУР по мотиву введения нового запрета в торговле в рамках МЕРКОСУР, который отсутствовал на момент принятия Бразилией обязательств в рамках МЕРКОСУР. В результате судебного разбирательства было установлено нарушение Бразилией обязательств в рамках МЕРКОСУР, закон был изменен с сохранением запрета на ввоз восстановленных покрышек из стран, не входящих в МЕРКОСУР (т.н. «исключение МЕРКОСУР»).

ЕС инициировал спор в ВТО, считая дискриминационным «исключение МЕРКОСУР». ЕС ссылаясь на то, что решение в рамках МЕРКОСУР свидетельствовало о неправомерности запрета на ввоз восстановленных покрышек не только из государств – членов МЕРКОСУР, а из всех государств – членов ВТО. Бразилия возражала, что в решении в рамках МЕРКОСУР указано на недопустимость запретов в торговле между членами данной организации.

ОРС ВТО признал «исключение МЕРКОСУР» немотивированным, дискриминационным и «а priori недопустимым».

Вершина айсберга – дело Tadic – фрагментация в актах Международного Суда ООН¹⁷⁴ и Трибунала по бывшей Югославии по вопросу геноцида¹⁷⁵.

В деле Tadic Трибунал по бывшей Югославии, следуя позиции Суда ООН в деле Никарагуа, установил, что государство несет ответственность за геноцид, совершаемый в результате действий вооруженных групп, на основе теста эффективного контроля – если действия совершаются разрозненными лицами, и теста всеобъемлющего контроля – если действия совершаются организованными и иерархически структурированными группами. Апелляционная палата Трибунала по бывшей Югославии с учетом изложенной позиции посчитала, что действия боснийских сербов возлагают ответственность на Федеративную Республику Югославия на основе теста всеобъемлющего контроля.

Впоследствии Республика Босния и Герцеговина инициировала дело перед Международным Судом ООН на основании Конвенции ООН 1948 года о предупреждении геноцида и о наказании за него. Босния и Герцеговина утверждала, что Сербия вооружала и экипировывала отдельных людей и целые группы, повинные в геноциде, а, значит, должна нести ответственность за них.

Международный Суд ООН посчитал, что отдельные люди (Скорпионс, Младич) или организации (Республика Сербская, Вооруженные силы Республики Сербской), ответственные за геноцид в Сребренице, не имели связей с Федеративной Республикой Югославией, а, значит, только на них лежит полная ответственность за геноцид. Суд также установил, что ни Республика Сербская, ни Вооруженные силы Республики Сербской не были официальными органами Федеративной Республики Югославия – не осуществлялся де юре контроль.

174. Bosnia-Herzegovina v. Serbia and Montenegro (Genocide Convention), judgment of 26 February 2007 // <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf>. Дата обращения - 20.10.2015.

175. Tadic case (Case No.: IT-94-1-A. 15 July 1999) // <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/en/tad-aj990715e.pdf>. Дата обращения - 20.10.2015.

Далее Международный Суд ООН применил тест эффективного контроля, но на его основании не смог установить, что действиями лиц, повинных в геноциде в Сребренице, руководили органы государства – ответчика.

Международный Суд ООН также категорично высказался о юрисдикции Трибунала по бывшей Югославии: «вопросы ответственности государств находятся за пределами его компетенции, его юрисдикция – уголовные преступления отдельных лиц».

Считается, что данный случай – пример наиболее опасной фрагментации, т.к. неединообразный подход имеет место в практике двух органов, действующих «под зонтиком» ООН.

Особо нас интересует конкуренция судов в Европе. Один из примеров фрагментации судебных актов Суда ЕС и ЕСПЧ – дело *Bosphorus*.

На основании санкций ООН в отношении бывшей Югославии, имплементированных в ЕС самостоятельной директивой, Ирландия конфисковала самолет государственной югославской авиакомпании, находящийся в лизинге у компании *Bosphorus*. Правомерность конфискации была предметом рассмотрения в Суде ЕС. Суд ЕС признал конфискацию законной¹⁷⁶. Тогда компания *Bosphorus* обратилась в ЕСПЧ, указывая на нарушение ее права собственности.

ЕСПЧ не установил нарушение права собственности¹⁷⁷.

ЕСПЧ также указал, что уровень правовой защиты, предоставленный ЕКПЧ, отличен от того, что действует в рамках ЕС. Далее ЕСПЧ констатировал: «до тех пор пока уровень защиты основных прав и свобод в рамках ЕС не является очевидно недостаточным, ЕСПЧ не намерен осуществлять свою юрисдикцию».

Критики решения ЕСПЧ по делу *Bosphorus* указывают на недостаточную конкретику понятия «до тех пор пока уровень защиты основных прав и свобод в рамках ЕС не является очевидно недостаточным».

Возражая им, следует заметить, что продемонстрированный ЕСПЧ подход, напротив, позволяет довольно тонко и применительно к обстоятельствам конкретного дела разрешать чувствительные вопросы столкновения права ЕС и ЕКПЧ, чего, к сожалению, нельзя сказать о Консультативном заключении Суда ЕС 2014 года на проект соглашения о присоединении ЕС к ЕКПЧ¹⁷⁸, которое показало, что фрагментация продолжает существовать.

Пришло время создавать механизмы преодоления фрагментации, возникающей из-за решений международных судов.

Фрагментация в актах ЕСПЧ и Комитета ООН по правам человека возникла в деле *Achabal*¹⁷⁹. Заявление было признано неприемлемым в единоличном решении Суда, а затем признано приемлемым и принято к рассмотрению Комитетом ООН по правам человека. Причем в акте последнего была отмечена неудовлетворительная мотивировка акта ЕСПЧ.

Не раскрывая сути этих дел, а лишь называя эти примеры, пытаюсь показать опасность таких разночтений, ибо снижается авторитет судов и подрывается единство мирового правопорядка, который, как известно, не имеет механизмов взаимодействия международных судов. Например, в ЕС – два суда: Суд справедливости (г. Люксембург) и ЕСПЧ (г. Страсбург), и отсюда возникает вопрос об интеграции интеграций.

III. Интеграция интеграций

Помимо проблемы присоединения ЕС к ЕКПЧ (неприсоединение – риск существования двух систем прав человека в Европе), в связи с расширением региональной интеграции появляется суд евразийской интеграции – Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС), что также повышает риск фрагментации европейского правопорядка в области прав человека и может стать основным вызовом, стоящим перед ЕКПЧ, учитывая, что РФ и Армения – участники ЕКПЧ, а Беларусь может стать участником. Кроме того, любой предприниматель из азиатской части ЕАЭС, действующий в Армении и РФ, уже сегодня

176. Case C-84/95 (*Bosphorus*) [1996] ECR I-3953 // <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=100308&doclang=EN>. Дата обращения - 20.10.2015.

177. Case of *Bosphorus v. Ireland* // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69564#%7B%22itemid%22%3A%22001-69564%22%7D>. Дата обращения - 20.10.2015.

178. Opinion 2/13 of the court 18 December 2014 // <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=EN>. Дата обращения - 20.10.2015.

179. María Cruz Achabal Puertas v. Spain (1945/2010), CCPR/C/107/D/1945/2010 (2013); 20 IHRR 1013 (2013). См. также J. Gerards, "Inadmissibility Decisions of the European Court of Human Rights: A Critique of the Lack of Reasoning", in: *Human Rights Law Review* 2014.

может пожаловаться и жалуетя на нарушение Конвенции в своих заявлениях в Суд ЕАЭС (ранее – Суд ЕврАзЭС). Положение осложняется тем, что судьи из стран, не участвующих в Конвенции, не знакомы с ее нормами и основанными на них решениями.

Следовательно, уже сегодня необходимо искать механизмы преодоления этих явлений:

► Изменить нормы

■ 1. Прежде всего, судьи и сотрудники аппарата Суда должны иметь четкое представление о действующем международном праве. Простой рецепт, но труднодостижимый. В действующей Конвенции такого квалификационного требования как знание международного права для судей нет. Пункт 1 статьи 21 ЕКПЧ звучит так: «судьи должны обладать самыми высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведами с общепризнанным авторитетом».

Рабочей группой по реформе ЕКПЧ предлагаются изменения: «судья должен являться признанным специалистом в области национального и международного права». Иной квалификационный критерий предлагается установить для сотрудников Секретариата ЕСПЧ: «знания в области международного и национального права».

В Статуте Суда ЕАЭС квалификационное требование о знании судьями международного права присутствует. Так, согласно пункту 9 Статута судьи должны обладать высокими моральными качествами, являться специалистами высокой квалификации в области международного и внутригосударственного права, а также, как правило, соответствовать требованиям, предъявляемым к судьям высших судебных органов государств – членов.

Между тем, в ЕАЭС отсутствует механизм проверки соблюдения государствами – членами квалификационных требований к судьям. Такой механизм следует создать: независимый квалификационный комитет мог бы решить проблему. В ЕАЭС его создание возможно при Высшем евразийском экономическом совете, а в ЕСПЧ – при Генеральном секретаре Совета Европы.

► Уважать друг друга

■ 2. Есть надежда, что судьи, уважающие международное право, будут уважать и решения международных судов. Например, для Суда ЕврАзЭС практика ЕСПЧ становилась ориентиром при решении сложных процессуальных вопросов. В качестве примера – дела ОАО «Угольная компания «Южный Кузбасс» против ЕЭК¹⁸⁰ и ООО «ОНП» против ЕЭК¹⁸¹.

Дело ОАО «Угольная компания «Южный Кузбасс» против ЕЭК.

В первом же заявлении ОАО «Угольная компания «Южный Кузбасс» в Суд ЕврАзЭС указывалось, что реализовать положения статьи 25 Статута Суда и статьи 4 Договора об учреждении Евразийского экономического сообщества (об обязательном досудебном обращении в Евразийскую экономическую комиссию) невозможно в связи с завершением работы Комиссии таможенного союза и неурегулированностью данного вопроса в документах правопреемника – Евразийской экономической комиссии.

Коллегия Суда, обсудив вопрос о досудебном урегулировании спорных вопросов в порядке административной процедуры, пришла к выводу, что нормативное регулирование такой процедуры на момент обращения в Суд отсутствует и, следовательно, процедура не может быть осуществлена в отношении хозяйствующего субъекта.

Наднациональный орган не несет обязанности отвечать за свои действия в суде, пока у него есть возможность оценить свои действия в своей системе. Таким образом, заявление, которое предположительно должно быть подано в суд, должно быть первоначально подано в Комиссию согласно формальным условиям и срокам, содержащимся в Регламенте Комиссии. Нормы Регламента должны быть доступны заявителю.

Однако исчерпаны должны быть только те предварительные меры, которые доступны, ясны заявителю и достаточны для разрешения спора. Существование таких средств должно быть достаточным образом подтверждено документально и практически: ответчик должен доказать, что данные условия

180. Решение коллегии Суда ЕврАзЭС от 05.09.2012 по делу по заявлению ОАО «Угольная компания «Южный Кузбасс» // <http://www.rg.ru/2012/12/03/reshenie-site-dok.html>. Дата обращения - 20.10.2015.

181. Решение Апелляционной палаты Суда Евразийского экономического сообщества от 21.02.2013 // <http://www.rg.ru/2013/02/27/evrazes-onp-dok.html>. Дата обращения - 20.10.2015.

соблюдены; что документ существует, правило соблюдается, механизм работает и применялся к конкретному заявителю.

Таким образом, уже в первом своем решении от 05.09.2012 Суд сформулировал правило о том, что требование статьи 25 Статута и статьи 4 Договора от 09.12.2010 о досудебных процедурах не могут являться абсолютными и не должны применяться автоматически, чтобы не были нарушены нормы более высокого уровня: принцип равенства сторон (статья 2 Статута) и право заявителя на доступ к суду (статья 6 ЕКПЧ). Суд ЕврАзЭС в этом деле учел практику ЕСПЧ: *Hentrich v. France* (22.09.1994), *Cardat v. France* (19.03.1991).

Дело ООО «ОНП» против ЕЭК

В данном деле ответчик – ЕЭК, настаивал, что обанкротившаяся фирма не может жаловаться в Суд. Банкротство произошло по инициативе таможенных органов. Суд решил, что юридическое лицо, прекратившее предпринимательскую деятельность, является хозяйствующим субъектом, чьи права и законные интересы подлежат защите в международном суде. В решении от 21.02.2013 содержится ссылка на решение ЕСПЧ по делу *Credit Industrial Bank v. Czech Republic*¹⁸², которая позволяет сделать вывод, что Суд защитил интересы тех компаний, которые планируют вернуться на профессиональный сегмент рынка, и у Суда нет оснований полагать, что такой интерес не является законным.

Таким образом, для евразийского суда решения ЕСПЧ по вопросам независимости и доступности правосудия оказались весьма необходимы.

Показательно, что Судом ЕАЭС (ранее Судом ЕврАзЭС) по вопросам материального экономического права региональной организации изучались решения ОРС ВТО, Суда ЕС и Суда МЕРКОСУР. Такой путь также оказался эффективен.

► Сотрудничать

■ 3. Однако решение проблемы фрагментации за счет доброй воли действующих судей международных судов вряд ли будет эффективно. В глобальном плане такую проблему следует решать институционально. Вновь вернуться к Брюссельской Декларации, которая рекомендует создание «контактных точек» по вопросам прав человека для международных и национальных органов. Полагаю необходимым создание таких «контактных точек», развитие постоянного диалога и для международных судов. В области защиты прав человека приоритет создания этих институтов – у Совета Европы, в области общих принципов права – у Суда ООН. В области региональной интеграции возможна инициатива ЕАЭС, Суда ЕС в Люксембурге. Начинать диалог необходимо уже сегодня. Учитывая общее европейское начало, может быть, и начнем в Совете Европы. Тем более, что в прецеденте *Bancovic* ЕСПЧ отметил: «Суд должен принимать во внимание все применимые нормы международного права... Конвенцию следует толковать в гармонии с другими принципами международного права». Очень вдохновляющий пассаж, который следует поддерживать в повседневной судебной работе. Считаю, что суды могут многое сделать для единства мирового правопорядка доступными им средствами, эволюционно, поступательно, без пушечной пальбы. Причем начинать сотрудничество можно с Секретариатов судов с целью подготовки диалога судей.

■ 4. В заключение хотелось бы отметить, что все правовые конфликты (национальный – международный суд; международный – международный суд) являются залогом развития общего международного права. Международное право – единственный инструментарий правового компромисса, объединяющего человечество в целом. Твердо уверена, что глобализация, единое правовое и экономическое пространство – магистральное направление мира, стратегия его развития, в то время как регионализация (сближение права и экономики региона) – тактика создания глобального миропорядка. В таком контексте поиск общих подходов по конкретным темам на европейском континенте (в географическом плане это единая территория от Атлантики до Тихого океана) в конечном итоге поможет найти решение многих глобальных проблем.

182. Case of Credit Industrial Bank v. Czech Republic // <https://www.google.by/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAAahUKewi9i-uop-flAhVJVSwKHU7EA4w&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-61381%26filename%3D001-61381.pdf%26TID%3Dthkbnlzk&usg=AFQjCNG39X4pYjw45DtqoF1HNXI6InRoJg>. Дата обращения – 20.10.2015.

Имплементация постановлений Европейского суда по правам человека в контексте права международной ответственности

Ярослав Сергеевич Кожеуров

*Доцент кафедры международного права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е.Кутафина, Россия*

В Постановлении от 14.07.2015 г. №21-П Конституционный Суд Российской Федерации (КС) четко обозначил те «красные линии», которые он не готов пересекать, рассматривая вопрос об имплементации постановлений Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), содержащих оценки национального законодательства: такие постановления подлежат реализации в рамках российской правовой системы только при условии признания высшей юридической силы Конституции Российской Федерации¹⁸³.

Тезис о высшей юридической силе Конституции РФ в рамках российской правовой системы не может вызывать никаких возражений. Представляется, что усилия КС по построению дуалистической модели соотношения и взаимодействия международного и внутригосударственного права, Конституции РФ и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ), КС и ЕСПЧ следует всемерно поддерживать, в том числе и представителям науки международного права. Для любого юриста собственная конституция должна носить священный характер, поскольку она обеспечивает единство, стройность и эффективность отечественного правопорядка. Но – и это тоже суть дуалистической модели! – данный постулат не отменяет другого высшего принципа – международные обязательства должны добросовестно соблюдаться. С дуалистической точки зрения национальное и международное право – равнопорядковые системы, и ни одна из них не имеет приоритета над другой.

183. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 N 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», п. 2.

КС очень аккуратен в формулировках, из которых совершенно четко следует, что Конституция РФ прежде всего не *вообще*, а именно в рамках российской правовой системы, частью которой в силу ч. 4 ст. 15 Конституции является ЕКПЧ. Но нельзя забывать и о том, что изначально ЕКПЧ – часть международно-правовой системы, а Россия – часть международного сообщества, отношения в котором регулируются нормами международного права. С точки зрения международного права принцип *pacta sunt servanda* также священен, он обеспечивает действенность и само существование этой системы, на нем покоится юридическая обязательность международного права. Всем известно положение ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г., носящей характер *jus cogens*, согласно которой государство не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для неисполнения международного договора. А согласно другому очень важному документу – Статьям об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. – «квалификация деяния государства как международно-противоправного определяется международным правом. На такую квалификацию не влияет квалификация этого деяния как правомерного по внутригосударственному праву» (ст. 3)¹⁸⁴.

Однако в рамках дуалистической модели и ЕСПЧ должен понимать, что он не может ставить государство в такую сложную ситуацию, когда ему предлагается выбрать, что «лучше» нарушить – ЕКПЧ или собственную Конституцию. На это и должен быть направлен диалог и взаимодействие судов, важность которого совершенно справедливо отмечается в Постановлении КС №21-П. Иначе ЕСПЧ может разделить судьбу своего коллеги – Межамериканского Суда по правам человека, который выносит прогрессивные и пронизанные высокими гуманитарными идеалами решения, подчас просто прямо в решении признавая недействительными важнейшие для государства законы (законы об амнистии, обеспечившие во многих латиноамериканских странах мирный переход от диктатур к демократии, например) или даже положения конституций. Однако недостаточная гибкость приводит к удручающему результату: по статистике полностью исполнено государствами только около 10% решений¹⁸⁵. Любому международному суду следует помнить, что он не только создан государствами и наделен ими компетенцией, но от государств целиком зависят и авторитет суда, эффективность и исполняемость его решений. Не имея тех принудительных средств, которые есть у национального суда, международный суд не может приказывать государствам, он должен «брать свое» убедительностью, выверенностью, если надо – дипломатичностью своих решений, выстраивая правильный баланс между необходимостью защиты общеевропейского правового пространства и европейскими ценностями и особенностями каждого члена европейской семьи.

Как бы то ни было, очевидно, что неисполнение окончательного постановления ЕСПЧ – в том числе по основаниям и в порядке, установленным в Постановлении КС №21-П от 14.07.2015 г., – будет представлять собой деяние, расходящееся с международным обязательством, принятым при ратификации ЕКПЧ (ст. 46). Насколько такое расхождение может быть оправданным и не будет ли оно представлять собой международно-противоправное деяние в смысле Статей об ответственности государств? Дуалистический подход требует рассмотреть вопрос не только с национально-правовой, но и с международно-правовой точки зрения. Если основанием неисполнения постановления ЕСПЧ будет *только* аргумент о верховенстве Конституции, само по себе это не освободит Россию от международной ответственности.

Попытка найти *международно-правовые* основания для отступления, в порядке исключения, от выполнения международных обязательств, как представляется, предпринята в п. 3 Постановления КС №21-П от 14.07.2015 г. Одним из таких оснований предстает ссылка на возможное нарушение Европейским Судом правил толкования, предусмотренных Венской конвенцией о праве международных договоров, а другим – ссылка на явное нарушение фундаментальной нормы национального права, касающейся компетенции заключать международные договоры (ст. 46 Венской конвенции). У обоих этих аргументов есть уязвимости. В первом случае подразумевается необходимость проверки (кем – КС?) соблюдения Европейским Судом правил толкования ЕКПЧ и соответствия решений ЕСПЧ нормам *jus cogens*, что, как представляется, выходит за рамки компетенции национального суда и разрушает тщательно выстраиваемую самим Конституционным Судом дуалистическую модель. Вторым аргументом связан с недействительностью договора и был бы больше применим, скажем, если бы согласие с обязательностью ЕКПЧ от имени России было бы выражено не федеральным законом, а, например, решением Правительства. Представляется, что ст. 46 Венской конвенции не совсем предназначена для случаев, когда созданный соглашением международный орган выходит за рамки согласия, изначально данного государством правомерно.

184. Ответственность государств за международно-противоправные деяния (приложение к резолюции ГА ООН A/RES/56/83 от 12.12.2001 г.).

185. *Cavallaro J., Erin Brewer S. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court // American Journal of International Law. 2008. Vol. 102. P. 785-786.*

Согласно праву международной ответственности, не всякое деяние государства, расходящееся с его международными обязательствами, автоматически квалифицируется как противоправное. Существуют обстоятельства, на которые государство может сослаться как на исключение противоправности деяния, не соответствующего его международным обязательствам. Перечень этих обстоятельств носит исчерпывающий характер и закреплен в принятых Комиссией международного права ООН и одобренных Генеральной Ассамблеей Статьях об ответственности государств 2001 г. Думается, что одно из них – закрепленное в ст. 25 «состояние необходимости» – заслуживает пристального рассмотрения в нашем контексте¹⁸⁶.

Согласно практике, например, Международного Суда ООН (дело о проекте Габчиково-Надьмарош, в котором он признал это обстоятельство частью общего международного права), для выявления состояния необходимости требуется выполнение следующих условий: 1) наличие «существенного интереса», ради которого государство идет на невыполнение своих обязательств; 2) наличие «большой и неминуемой» угрозы этому интересу; 3) оспариваемое деяние должно быть единственным путем защиты этого интереса; 4) оно не должно наносить серьезного ущерба существенному интересу государств, в отношении которых существует данное обязательство (баланс интересов)¹⁸⁷.

При этом ссылка на состояние необходимости, как отмечают и Международный Суд, и КМП (ILC), может делаться только в исключительных случаях, а государство, ссылающееся на необходимость, «не может быть единственным судьей в этом вопросе»¹⁸⁸.

Состояние необходимости – крайне неоднозначная концепция, вызывающая оживленные дискуссии в доктрине и практике. В пользу состояния необходимости как обстоятельства, исключающего противоправность, в разное время высказывались Оппенгейм, Лаутерпахт, Грефрат, Шварценбергер, Соренсен и др. Против ссылок на необходимость в силу открывающегося простора для злоупотреблений высказывались Аречага, Броунли, Боуэт, Гугенхайм, Ушаков¹⁸⁹. По мнению американского исследователя Роберта Слоана, на момент принятия Статей 2001 г. состояние необходимости следовало рассматривать как «прогрессивное развитие международного права», нежели как «кодификацию существующего общего международного права»¹⁹⁰. Это единственное обстоятельство, которое сформулировано «от противного» («государство не может сослаться...»). Его «каучуковые» формулировки («существенный интерес», «большая и неминуемая опасность») не добавляют определенности в его применении. Случаи признания ссылок на необходимость как правомерных крайне редки в международной практике. Сразу оговоримся, автору неизвестны случаи ссылок на это обстоятельство в контексте защиты конституционного правопорядка.

Тем интереснее попытаться примерить этот тест на вполне возможный случай с решением вопроса об исполнении постановления ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков против России» от 4 июля 2013 г., которое КС упомянул как «наиболее очевидный» пример расхождения с положениями Конституции. В этом деле ЕСПЧ признал нарушением ст. 3 Протокола №1 к ЕКПЧ содержащееся в российском законодательстве ограничение избирательного права лиц, отбывающих по приговору суда наказание в виде лишения свободы, что, по мнению КС, прямо противоречит ч. 3 ст. 32 Конституции РФ. Попробуем порассуждать, просто ставя вопросы и не пытаясь навязать какие-либо конкретные ответы на них.

■ 1) Есть ли здесь *существенный интерес* Российской Федерации и в чем он заключается? С одной стороны, речь идет о норме Конституции (что может быть существеннее?), причем содержащейся в «неизменяемой» главе 2. С другой стороны – а все ли нормы Конституции относятся к основам конституционного строя, основополагающим принципам и нормам Конституции, о необходимости защиты которых идет речь в Постановлении КС №21-П (п. 2)?

186. Статья 25 гласит:

«1. Государство не может сослаться на состояние необходимости как на основание для исключения противоправности деяния, не соответствующего международно-правовому обязательству этого государства, за исключением тех случаев, когда это деяние: а) является единственным для государства путем защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности; и б) не наносит серьезного ущерба существенному интересу государства или государств, в отношении которых существует данное обязательство, или международного сообщества в целом.

2. В любом случае государство не может сослаться на состояние необходимости как на основание для исключения противоправности, если: а) данное международно-правовое обязательство исключает возможность ссылки на состояние необходимости; или б) это государство способствовало возникновению состояния необходимости».

187. The Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment of 25 September 1997, ICJ Report, 1997, p. 7 (paras. 51-52).

188. Доклад Комиссии международного права о работе ее 53-ей сессии // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи. 56-ая сессия. Дополнение №10 (A/56/10). Нью-Йорк, 2001. С. 204.

189. Обзор доктрины по вопросу содержится в дополнении к Восьмому докладу P.Ago по теме «Ответственность государств». Док. ООН A/CN.4/318/Add.5-7 // Yearbook of the International Law Commission. 1980. Vol. II. Part 1. P. 46-51 (paras. 71-80).

190. Sloane, Robert D. On the Use and Abuse of Necessity in the Law of State Responsibility // The American Journal of International Law. Vol. 106. No. 3 (July 2012). P. 471.

■ 2) Если мы положительно отвечаем на первый вопрос, тогда второй – грозит ли интересу «*большая и неминуемая опасность*»? Давайте порассуждаем, в чем угроза постановления по делу «Анчугов и Гладков» для правопорядка России? Чем его выполнение может его подорвать? Как мы сможем обосновать эту угрозу, в чем ее неминуемый характер? С одной стороны, в Конституции выражена воля народа, с другой – носит ли запрет голосовать заключенным сам по себе жизненно важный для России характер? Аргументы есть в пользу и той, и другой позиции.

■ 3) третий вопрос – является ли неисполнение постановления ЕСПЧ *единственным путем защиты* существенного интереса? Не являются ли такими путями, позволяющими примирить обязательства по ЕКПЧ и Конституцию, например, истолкование статьи 32 в русле необходимости разработки законодателем конкретных механизмов ее реализации, удовлетворяющих требованиям ЕСПЧ: ведь, в конце концов, претензии ЕСПЧ вызвал не сам запрет отбывающим наказание голосовать, а его нынешний автоматический, неиндивидуализированный характер, не позволяющий учесть все обстоятельства конкретного дела?

Еще раз необходимо подчеркнуть, что речь не идет о неисполнении Конвенции, нормы которой априори не могут противоречить Конституции: оба документа исповедуют и защищают одинаковые ценности. Речь идет о продекларированной в Постановлении №21-П принципиальной возможности, в порядке исключения, отступления от выполнения предписаний конкретного постановления ЕСПЧ, основанных на ЕКПЧ и интерпретированных ЕСПЧ противоречащим Конституции РФ образом, то есть о временном отступлении от обязательства исполнять окончательные постановления ЕСПЧ.

По мнению автора, тест на необходимость – это как раз те «исключительные» случаи, о которых сказал КС в постановлении №21-П, обосновывая свое «право на возражение». Мы видим, что это очень сложный тест, но, во-первых, он может использоваться как аргумент, ссылка на который может исключать противоправность неисполнения конкретного постановления ЕСПЧ, в диалоге с Комитетом Министров, либо, если дело дойдет до этого, в самом ЕСПЧ по новой процедуре рассмотрения споров о том, выполнило ли государство постановление ЕСПЧ надлежащим образом (ст. 46 в ред. протокола 14). А самое главное, на взгляд автора, он может быть использован еще на стадии оценки самим Конституционным Судом целесообразности и обоснованности с точки зрения не только российского, но и международного права возможного неисполнения постановления ЕСПЧ и последствий такого шага.

В заключение хотелось бы сказать, что уважение Европейской конвенции и других международных обязательств – залог верховенства Конституции; а уважение российской Конституции – залог добросовестного выполнения Россией ее международных обязательств.

Суверенитет государства и имплементация Европейской конвенции и решений ЕСПЧ

Сергей Александрович Комаров

Профессор заведующий кафедрой теории государства и права им. Г.В. Мальцева Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Рассматривая вопрос о роли решений и постановлений Европейского Суда в правовой системе России, необходимо обратить внимание на их место в практике самого Европейского Суда, ибо благодаря судебной практике детализируется и расширяется список прав, защищаемых в Европейском Суде. Классическим примером в этом отношении является право на доступ к суду, явно не выраженный в тексте статьи 6 Конвенции¹⁹¹.

Заметим, что текст Конвенции о защите прав человека и основных свобод был подписан ещё в 1950 году, безусловно, многое в мире изменилось. Однако Конвенция должна продолжать осуществлять реальную и эффективную защиту прав человека, многие ее статьи, посвященные конкретным правам человека, остались *неизменными* в связи с их лаконичным текстом.

Но для того, чтобы неизменный на протяжении полувека текст Конвенции не терял эффективности, требовался особый подход, неоднократно выражаемый Европейским Судом в постановлениях и решениях. Как отмечал В.А.Туманов, «Конвенция не является застывшим правовым актом, она открыта для толкования в свете сегодняшнего дня»; «предмет и цель Конвенции как правового акта, обеспечивающего защиту прав человека, требуют, чтобы ее нормы толковались и применялись таким образом, чтобы сделать ее гарантии эффективными и реальными»¹⁹².

С одной стороны, правоприменительная практика Европейского Суда очень многогранна, используются практически все традиционные виды толкования, признаваемые правовыми системами мирового сообщества (текстуальное, системное, доктринальное, семантическое (усложненное, так как Конвенция является двуязычным документом) толкование.

С другой стороны, присоединяясь к Конвенции и Протоколам, государства обязывались защищать и гарантировать только те права и свободы, которые были непосредственно определены в данных международных договорах. Поэтому Европейский Суд не должен без разумной необходимости расширять список прав и свобод, гарантируемых Конвенцией и Протоколами к ней. В противном случае речь может идти о нарушении общепризнанных принципов и норм международного права, и в частности, принципа суверенного равенства государств.

191. *Алексеева Л.Б.* Практика применения статьи 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским Судом по правам человека. Право на справедливое правосудие и доступ к механизмам судебной защиты. – М.: Рудомино, 2000. С. 11-26.

192. *Туманов В.А.* Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. – М.: Норма, 2001 С. 90-91.

Опираясь на мнение В.Е.Чиркина о том, что в современном мире стало реальностью, что институты Европейского Союза (особый вид органов) создают наднациональное право¹⁹³, надо отметить, что наряду с другими факторами на развитие государства и права отдельных стран и в международном масштабе важное влияние оказывают три процесса: модернизация, глобализация и интеграция. Каждый из них может иметь положительное значение и отрицательные стороны. Модернизация иногда приобретает одностороннюю форму вестернизации (от слова western – западный), интеграция может приводить к излишней зависимости (это мы наблюдаем в России сейчас), глобализация иногда жёстко ломает привычный уклад, социокультуру¹⁹⁴, о которой говорил В.Д.Зорькин.

Глобализационные процессы в значительной степени обостряют проблему государственного суверенитета как важнейшего признака государства, что неоднозначно оценивается учеными. Одни (например, Л.С.Явич) говорят о его исчезновении, размывании, эрозии в условиях глобального миропорядка, указывая при этом, что государственный суверенитет является существенной преградой, создающей помехи для глобальной интеграции¹⁹⁵. Другие – (как например, М.Н.Марченко) уверены в его непоколебимости и даже абсолютности.

Критически осмысливая разные точки зрения по данному вопросу, думается, что тезис об абсолютности суверенитета государства следует подвергнуть сомнению. Очевидно, что в природе и социальных отношениях не может быть ничего абсолютного. Это касается и суверенитета государства, который всегда был ограничен суверенитетом других национальных государств.

В то же время сомнительно, на наш взгляд, утверждение о том, что в глобализующемся мире суверенитет государства исчезнет вместе с государственными границами, отомрет за ненадобностью. Подобные полярные утверждения свидетельствуют об одностороннем подходе к анализу данной политико-правовой категории. Избежать крайности в суждениях позволит конструкция суверенитета как единства юридического и фактического аспектов, предложенная М.Н. Марченко¹⁹⁶: *юридический аспект* выражает форму государственного суверенитета как явления, *фактический аспект* суверенитета составляет его материальное содержание.

Кроме того, суверенитет государств нельзя смешивать с таким признаком и свойством государственной власти, как полновластие. Объем полномочий государственной власти в условиях глобализации меняется, в силу того, что РФ может участвовать в международных объединениях и передавать им часть своих полномочий (ст. 79 Конституции РФ). Следовательно, степень практической реализации суверенитета (фактический аспект суверенитета) находится в прямой зависимости от уровня полноты государственной власти. Таким образом, современное государство, оставаясь полноценным субъектом международного права, не утрачивает своего суверенитета – речь идет лишь о сокращении фактических возможностей его проявления и осуществления в условиях функционирования множества наднациональных субъектов.

Нельзя не считаться с желанием народов жить по своим обычаям, законам, религиозным и иным нормам, выбирать близкое по духу государственное устройство, устанавливать соответствующий политический режим. В то же время зачастую надгосударственные организации пытаются ограничить национальные государства в возможности самостоятельно решать свои внутренние задачи и зачастую диктуют политику на международной арене, что по своей сути является ограничением государственного суверенитета.

Между тем предложение отказаться от государственного суверенитета равносильно отказу от принципа территориальной целостности государства. Никакие глобальные интересы не могут вести к отрицанию верховенства государственной власти на своей территории. Другое дело, что само государство, исходя из общечеловеческих, общепланетарных интересов, добровольно соглашается на самоограничение своих прерогатив. При этом значимость государственного суверенитета в условиях глобализации не только не ослабевает, а, наоборот, возрастает.

Действительно, в условиях глобализации происходит объективное сокращение свободы действий государства, однако в то же время это не означает утраты суверенитета – напротив, государство приобретает

193. Слова «нация», «национальный» в русском языке понимаются в плане этнической характеристики. В английском и романских языках слова «nation», «national» такой характеристики не имеют, а понимаются как «государство», «государственный» (нередко используется термин «нация-государство»). ООН это организация не наций, а государств. Это различие важно учитывать, когда мы говорим о наднациональной публичной власти и наднациональном праве.

194. См.: Чиркин В.Е. Наднациональные международно-государственные образования и наднациональное право //Юридическая мысль. 2015. № 4. С. 111.

195. Явич Л.С. О философии права на XXI век. М., 2000. С. 12.

196. Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2009.

дополнительные возможности и функции как за пределами, так и внутри своих границ. Наднациональное регулирование расширяет возможности государства влиять на стихийные процессы и в этом смысле укрепляет государственный суверенитет¹⁹⁷.

Однако главным с точки зрения проблемы государственного суверенитета следствием процессов глобализации является противоречие между нарастающей экономической и политической взаимозависимостью стран и народов с одной стороны и *сохранением за государством права самостоятельно и по своему усмотрению решать собственные проблемы с другой*. Размыwanie границ между экономическими системами различных государств становится политико-правовой проблемой международного характера. Подобные обстоятельства диктуют создание политико-правовых механизмов урегулирования возникающих конфликтных ситуаций.

Если раньше нацию, страну в мировом политическом пространстве можно было рассматривать как единый субъект, который очерчивался только снаружи, а то, что происходило внутри, не имело существенного значения, то сейчас все чаще говорят о том, что современное общество — это общество плюрализма интересов, не сводимых к общему знаменателю. Если раньше государство можно было рассматривать как цельное образование — своего рода фигуру на «великой шахматной доске», то сейчас уже необходимо делать массу оговорок. Снижение роли и значения государства проявляется также и в том, что ослабляется гражданская лояльность, «приверженность флагу» — всем государственным атрибутам.

В силу того, что экономическая интеграция играет огромную роль в сохранении мирового порядка и в установлении стабильности отношений между государствами. Поэтому очень важно, что интеграция базируется на ряде принципиальных моментов: во-первых, суверенитета государства над его природными ресурсами: каждое государство свободно в распоряжении ими; во-вторых, свободе выбора форм интеграционных связей; в-третьих, равенства и взаимовыгодного сотрудничества, исключения дискриминационных мер¹⁹⁸; в-четвертых, приоритета национальной конституции как акта высшей юридической силы.

Высшая юридическая сила – это юридическое верховенство конституции по отношению ко всем иным нормативным актам (федеральным и федеральным конституционным законам в том числе), которые в свою очередь должны соответствовать Конституции и не могут ей противоречить¹⁹⁹. Отсюда следует, что нормы Европейской Конвенции и основанные на ней правовые позиции ЕСПЧ не могут отменять приоритет Конституции. Их практическая реализация в российской правовой системе возможна только при условии признания за ней высшей юридической силы.

Как постановил Конституционный Суд РФ, поскольку Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации является составной частью ее правовой системы, постольку государство обязано исполнять вынесенное на основании положений Конвенции постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе против России в отношении участвующих в деле лиц и в рамках конкретного предмета спора. При этом реализация предусматриваемых постановлением Европейского Суда по правам человека мер как индивидуального (individual), так и общего (common) характера должна осуществляться в соответствии со статьей 15 (части 4) Конституции Российской Федерации также на началах признания такого постановления составной частью российской правовой системы.

Вместе с тем, как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 4 (часть 1), 15 (часть 1) и 79, закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации и недопустимость имплементации в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания, *ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации, ни основанные на ней правовые позиции Европейского Суда по правам человека, содержащие оценки национального законодательства либо касающиеся необходимости изменения его положений, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации и потому подлежат реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации*²⁰⁰.

197. Милушева Т.В. Пределы и ограничения государственной власти (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012.

198. См. подроб.: Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 115.

199. См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд. /Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2014. С. 46-47.

200. См.: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=182936>

Расшатывание основ государственного суверенитета связано также и с обострением *проблемы территориальной целостности*. Вопреки расхожему мнению, глобализация — это не только объединение, кооперация и открытие границ. Рост интернационализации и взаимозависимости сопровождается возведением новых барьеров, одновременной политической и экономической фрагментацией внутри отдельно взятых стран. В современном мире проблема территориальной целостности суверенных государств все более отчетливо приобретает два аспекта: *экономический и этнополитический*.

Экономический аспект обусловлен процессами образования единого экономического пространства, объективным следствием которых и, так сказать, их оборотной стороной является разрушение внутренних национальных рынков. Снижение эффективности государственного регулирования интенсифицировало тенденции к децентрализации, и суверенитет государств страдает не только от расширения прерогатив наднациональных, надгосударственных организаций, но и усиления отдельных регионов.

Распространение рыночных отношений, расширение зон свободной торговли, с одной стороны, ведут к сближению и усилению интеграции стран, а с другой — поощряют изоляционистские и сепаратистские силы, способствующие воскрешению национализма и эскалации локальных конфликтов. Острота данной проблемы и ее современное звучание во многом определяется и этнополитическими аспектами. Сфера межэтнических и межкультурных взаимодействий обладает огромным потенциалом подрыва основ государственного суверенитета.

Этнический аспект проблемы территориальной целостности обусловлен развитием процессов этнократизации и различных форм этнического сепаратизма. Огромное значение приобрела проблема национализма и его радикальных проявлений. Тенденциям этнокультурного регионализма и обострению межэтнических конфликтов способствуют глубокие различия в морали, истории и культуре, углубление и расширение взаимодействия между народами и в то же время осознание ими своей идентичности.

Помимо прочего это связано также и с тем, что глобализация зачастую означает «вестернизацию», то есть модернизацию незападных, традиционных обществ по образу и подобию современных либеральных демократий западных стран. При этом игнорируются многовековые традиции уникальной культуры, особенности экономического уклада и архетипы массового сознания. С учетом того, что подобные преобразования часто не только не приводят к быстрому экономическому росту, но и ухудшают социально-экономические условия, они порождают ответную негативную реакцию.

Принцип национального самоопределения, провозглашенный американским президентом Вудро Вильсоном много лет назад, сегодня актуален как никогда. Главную угрозу в этой связи представляет собой распространение в политике принципа «один этнос — одно государство», разрушительный потенциал которого действует уже не одно десятилетие и порождает многочисленные и кровопролитные так называемые «этнические конфликты». Жертвами этого процесса стали Пакистан, Индия, Афганистан, Югославия, части бывшего СССР. Произошел стремительный распад в течение десяти лет Советского Союза, Югославии, Чехословакии и Эфиопии, Ольстера, Кашмира, Косово, Приднестровья, Абхазии, обострилась проблема курдов, басков, каталонцев, шотландцев, валлийцев, индийских тамиллов, квебекцев. Эти и другие примеры позволяют судить о значимости этнополитического фактора в современных условиях. При этом чем дальше идет продвижение интеграционных процессов, тем успешнее кажется реализация замыслов сепаратистов.

Все это позволяет сделать вывод: если в XX веке спокойствие в международных отношениях зависело от мирного существования суверенных государств, то в XXI веке речь пойдет о мирном сосуществовании этнических групп внутри одного и того же государства.

Но и это еще не все. Государство постепенно утрачивает монополию на использование вооруженного насилия. Дестабилизация международной обстановки все чаще осуществляется так сказать с «негосударственного» уровня, поскольку на территории того или иного государства все чаще возникают «нелегитимные центры» власти. Дестабилизация политической обстановки зачастую оказывается связанной с вооруженным сепаратизмом, который смыкается с международным экстремизмом и терроризмом. Подтверждениями этого могут служить ситуации в современном мире (Чечня, Косово, Македония, Украина, Сирия и т.п.). Более того, отдельные государства, поддерживая экстремистские организации, пытаются влиять на внутреннюю политику других государств. В этой связи весьма показательным является современное воздействие США и отдельных стран Европы на Россию посредством кризиса на Украине (конец 2014 - начало 2015 гг.).

В настоящее же время самый серьезный фактор, подрывающий краеугольный камень концепции государственного суверенитета — принцип невмешательства во внутренние дела суверенного государства, — связан с распространением и утверждением универсальной идеологии прав человека. Сегодня мы

становимся свидетелями попытки навязать мировому сообществу переход от «права государства» к «гуманитарному праву» или праву гражданского общества, где соблюдение прав человека становится одним из важнейших, если не самым важным приоритетом.

Значительное число стран являются участниками конвенций и протоколов в сфере защиты прав и свобод граждан, признав тем самым их приоритет перед своими национальными правовыми нормами. В тех случаях, когда государство грубо нарушает права и свободы человека, считается, что мировое сообщество вправе вмешаться. Закономерным следствием такого понимания путей решения проблемы несоблюдения прав человека является практика ограничения суверенитета государства. Уже появились и соответствующие теоретические обоснования вмешательства во внутренние дела суверенного государства в виде концепций «ограниченного суверенитета» и «гуманитарной интервенции». При наличии действующих юридических норм, регулирующих межгосударственные отношения, пусть и несовершенных, такие попытки выглядят не иначе как искусственное создание конъюнктурных версий «альтернативного» международного права со стороны отдельных заинтересованных субъектов международных отношений.

Все это позволяет обозначить сложную дилемму, составляющую суть проблемы «гуманитарного вмешательства»: с одной стороны, легитимность действий, предпринимаемых отдельной страной, коалицией или международной организацией в отсутствие мандата ООН, с другой — общепризнанная необходимость принятия эффективных мер для прекращения грубых систематических нарушений прав человека, ведущих к серьезным гуманитарным последствиям.

Следует отметить, что рассмотренные факторы с точки зрения роли суверенного государства в системе международных отношений интерпретируются по-разному. Наряду с мнением о том, что государство в современных условиях все более утрачивает рычаги социального и экономического управления, а, следовательно, происходит деградация и пересмотр принципа государственного суверенитета, существует и другая точка зрения, заключающаяся в том, что роль государства и как главного субъекта власти, и как важнейшего субъекта международных отношений в обозримой перспективе не только не ослабнет, но и в некоторых аспектах усилится.

Современные тенденции развития мирового политико-правового пространства показывают необходимость выработки единой политики в отношении иностранного вмешательства в дела тех стран, где нарушаются права человека. Для тех стран, которые совершают преступления против своих граждан, такие традиционные понятия, как «национальный суверенитет» или «государственные границы», не являются «абсолютной защитой».

Таким образом, есть все основания полагать, что в условиях фактически однополярного мира происходит не столько наступление на государственный суверенитет как таковой, сколько попытка использовать объективные процессы экономического развития и проблему нарушения прав человека в интересах более сильного государства. С учетом этого становятся понятны протесты и антиглобалистов, и тех, кто выступает против вмешательства США во внутренние дела суверенных стран под предлогом защиты прав человека и предотвращения «гуманитарной катастрофы», как это было в Югославии и как происходит в Украине в настоящее время.

В отдельных странах Европы существуют движения, препятствующие наделению функциями государства международных институтов. В частности, профсоюзные объединения, которые видят в этом причину увеличения количества безработных. Приверженцы протекционизма влиятельны в аграрном лобби, возражающем против сокращения сельхозпроизводства в границах тех или иных национальных государств. Есть противники снятия ограничений на использование природных ресурсов иностранцами, переноса ряда производств за рубеж и т. п. Все эти силы весьма влиятельны, они апеллируют к идее национального государства, и не считаться с ними в течение довольно длительного периода будет невозможно.

Все перечисленные факторы, однако, относятся к числу временных. Главные же причины сохранения национальных государств в эпоху глобализации, очевидно, лежат в иной плоскости. На стадии перехода к обществу «меньшинств» национальные (но не этнократические) государства становятся центром консолидации, сохранения и развития культуры различных, в первую очередь малых, этносов. Именно стремление к сохранению национальной идентификации, языка и порождает в значительной степени «сепаратистские» тенденции в развитых индустриальных странах, включая франкоязычный Квебек, страны Европы — Великобритания, Испания, Франция, Бельгия. Страны Восточной Европы, не менее активно стремящиеся к интеграции в европейские структуры, активно оберегают свой суверенитет не потому, что хотят испытать некие собственные, особенные модели развития экономики, а потому, что видят в национальном государстве наиболее приемлемую форму решения задачи сохранения национальной идентичности.

Тем самым процесс глобализации, судя по всему, даже в длительной исторической перспективе едва ли приведет к отмиранию национальных государств. Скорее наоборот: увеличение их количества станет неотъемлемой частью глобализации, ее, можно сказать, обратной стороной.

В значительной степени втянуты в процессы глобализации Китай и Индия, претендующие в перспективе на статус великих держав, стремятся жестко отстаивать свой суверенитет и наращивать собственную военно-политическую мощь.

Реакция на вызовы глобализации различна и в конечном итоге определяется уровнем развития государства. Относительно развитые страны Восточной Европы и государства Балтии готовы жертвовать частью национального суверенитета ради выгод интеграции в европейские структуры.

Развитие национального государства происходит в зависимости от мировых интеграционных процессов. В этой связи Россия осуществляет реформы, проекты и социально-политические программы, направленные на реализацию требований глобализации, а преобразовательные процессы свидетельствуют о формировании целостного сильного государства с единой жесткой государственной политикой, направленной на унификацию всей социально-политической сферы в стране. Это основано на общемировой тенденции усиления роли государства в обществе и возможности противостоять в нарастающем процессе глобализации наиболее развитым странам.

Некоторые итоговые замечания

Филипп Буайя

Генеральный директор Генерального директората по правам человека и верховенству права, Совет Европы

Уважаемый Председатель Конституционного Суда,
Заместитель председателя Верховного Суда,
дамы и господа,
дорогие коллеги!

В своих размышлениях Генеральный секретарь Совета Европы глубоко погрузился в вопрос о том, для чего нужна Европейская конвенция по правам человека. Я же хочу вернуться к более прозаическим, но, тем не менее, очень важным моментам.

Конференция подходит к концу. Думаю, все согласятся, что наша встреча оправдала ожидания. Первый плодотворный обмен идеями, опытом и конкретными примерами из практики состоялся, как это и было задумано нашими министрами на Брюссельской конференции весной этого года.

В свете сегодняшних и вчерашних выступлений хочу поделиться с вами некоторыми соображениями по поводу имплементации Конвенции на национальном уровне. В чём состоит приобретённый опыт? Каковы перспективы?

Опыт

Первое: ценности Конвенции (гарантируемые права и свободы) прочно закрепились в правовых системах государств-членов Совета Европы, особенно в рамках конституционного права. Российская Федерация тому убедительный пример.

Второе: Конвенция обрела статус во внутреннем праве, причём как в монистических, так и в дуалистических национальных системах. В большинстве государств Конвенция имеет приоритет над национальным законодательством, в некоторых странах она даже имеет силу конституции. Добавлю, что опыт Европейского суда по правам человека ясно показывает, что отдельные принципы – прямая применимость Конвенции во внутреннем праве, возможность ссылаться на неё при разбирательстве во внутренних инстанциях и, прежде всего, в судах, приоритет Конвенции по отношению к национальному праву в случае коллизии – пусть и не вытекают напрямую из Европейской конвенции по правам человека, но облегчают и ускоряют полноценное внедрение Конвенции во внутреннее право.

Третье: постановления Суда имеют обязательную юридическую силу и возлагают на государство, как на ответчика, определённые обязательства. Это положение в ходе Конференции никем не оспаривалось. Все национальные органы власти призваны способствовать совместными действиями тому, чтобы государство выполнило возложенные на него обязательства. В этой связи я полагаю, что постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля сего года, не подразумевает, что с установлением несоответствия Конституции ставится финальная точка в процедуре исполнения, а

подразумевает, что в таком случае ответственность за исполнение должна быть возложена на другой орган, а именно парламент.

Представляется, что препятствия к исполнению решений Страсбургского Суда в большинстве случаев должны преодолеваются посредством толкования национального права, в том числе и конституционного, в свете требований Конвенции. Как уже было сказано на утреннем заседании, в конечном итоге главное – обеспечить наилучшую защиту основных прав каждому гражданину.

Четвертое: субсидиарность. Этот принцип пронизывает весь контрольный механизм Конвенции, является ключевым элементом для его успешного функционирования. Субсидиарность подразумевает, что выбор средств, необходимых для того, чтобы гарантировать соблюдение на практике прав и свобод, остаётся за государством. При исполнении постановлений действует тот же принцип конечного результата. При этом подразумевается, что выбираемые государством средства должны быть эффективными и способными устранить неблагоприятные последствия, вызванные установленным нарушением.

А теперь я перехожу к вопросу о перспективах имплементации Конвенции на национальном уровне. Для Генерального директората, который я возглавляю, важно, чтобы то, чем мы занимались вчера и сегодня, получило развитие и в перспективе вошло в рабочую повестку Комитета министров, экспертных комитетов, а также других конференций, семинаров и круглых столов.

Перспективы

Что позволило бы облегчить реализацию Конвенции на национальном уровне и, в частности, улучшить показатели по исполнению постановлений?

Не претендуя, разумеется, на исчерпывающую полноту, отмечу, с вашего позволения, в телеграфном стиле некоторые составляющие:

- ▶ поддержка со стороны политических структур; без политической поддержки, особенно в сложных делах, процесс исполнения испытывает реальные трудности;
- ▶ быстрое распространение прецедентной практики Суда путём качественного отбора и перевода на национальный язык (языки) наиболее важных постановлений и решений, вынесенных как против данной страны, так и в отношении других государств;
- ▶ направление в адрес судов и иных компетентных органов соответствующих директив или рекомендаций. Среди примеров, которые были отмечены, я выделил бы рекомендации, которые министерства юстиции или даже представители государств-ответчиков при Суде направляют в адрес судов или иных органов власти. При этом необходимо помнить о недопустимости вмешательства в независимость судебной власти;
- ▶ подготовка судей, первоначальное юридическое образование и программы повышения квалификации;
- ▶ создание информационных центров при судах.

Эти практические методы адресованы не только судебным органам. Они применяются также и к прокурорам, и к работникам системы исполнения наказаний, и даже к сотрудникам социальных служб.

Отдельно отмечу важность создания информационных центров при судах для распространения практики Европейского суда по правам человека или специализированных отделов по вопросам прав человека при различных национальных органах власти. Как вы знаете, Страсбургский суд планирует создать собственную сеть представительств при конституционных и верховных судах всех 47 государств-членов Совета Европы.

Как ещё можно повысить эффективность процедуры исполнения?

- ▶ В первую очередь, подчеркну ключевую роль представителя государства-ответчика при Суде, его статус и его функции. В большинстве правовых систем в задачи представителя входит как донесение до сведения Суда (до вынесения постановления по делу) позиции национальных органов по тем трудностям, которые они испытывают, а также обеспечение координации действий, необходимых для быстрого и эффективного исполнения вынесенного постановления. Таким образом, усиление ресурсов и повышение статуса представителя позволило бы ему более эффективно осуществлять необходимую координацию.
- ▶ Хотел бы также отметить опыт государств, которые создали более продвинутые механизмы координации в форме, в частности, постоянных межведомственных комитетов.

- ▶ Приведу также примеры государств, которые привлекают к участию в процессе исполнения с самых ранних его стадий представителей парламентов, неправительственных организаций, национальных правозащитных организаций или адвокатур.
- ▶ Необходимо отметить, что порой важную роль могут играть конституционные и верховные суды. Так, в некоторых случаях их позиция была решающей для определения всей дальнейшей процедуры. Некоторые из этих судов даже наделяются правом законодательной инициативы.
- ▶ Наконец я хочу подчеркнуть важность рекомендации Комитета Министров Rec(2008)2, адресованной государствам-членам, об эффективных средствах, которые необходимо создать на внутригосударственном уровне для быстрого исполнения постановлений Суда.

Уважаемый Председатель Суда, дамы и господа!

Брюссельская конференция подчеркнула один важный элемент в вопросе эффективной имплементации Конвенции – общую ответственность Суда, Комитета министров Совета Европы и государств – членов, а также общую ответственность различных органов власти на национальном уровне.

В этой связи была подчеркнута необходимость улучшения координации между различными национальными органами власти для эффективной имплементации Конвенции. Это, в частности, позволило бы государствам как успевать делать своевременные выводы по ознакомлению с теми или иными важными постановлениями, выносимыми против других стран, так и обеспечивать быстрое и эффективное исполнение постановлений, вынесенных против них самих.

Было также подчеркнуто, что важно добиться того, чтобы обязанности по исполнению были предсказуемыми. Особенно это важно тогда, когда нужно определить объём обязанности по принятию мер общего характера. Наиболее обсуждаемый вопрос в этом отношении – это то, насколько целесообразно, чтобы Суд сам определял общие меры, которые необходимо принять для исполнения его постановления. Мнения по этому вопросу сильно расходятся. Дальнейшее глубокое изучение вопроса могло бы родить новые аргументы.

Некоторые участники нашего мероприятия выступили против так называемого «судебного активизма» Европейского суда по правам человека. Я не хотел бы сейчас глубоко обсуждать этот деликатный вопрос. При этом хочу напомнить, что подобная критика звучала в адрес Суда уже с момента его создания. Стоит вспомнить постановление по делу Голдера, 1975 года. Введение, по итогам Брайтонской конференции, принципа субсидиарности и доктрины свободы усмотрения в преамбулу Европейской конвенции по правам человека 15-м Протоколом должно, по крайней мере частично, снять эти опасения.

Уважаемый Председатель, дорогие коллеги,

Если бы нужно было определить нашу Конференцию одним словом, то этим словом стал бы «диалог» – диалог между Судом в Страсбурге и национальными судами, диалог между Комитетом министров и национальными властями, внутренний диалог национальных органов власти.

В любом случае необходимо во что бы то ни стало избегать бесплодной конфронтации. Нужно создавать платформы, на базе которых найдут своё разрешение проблемы толкования и понимания, будь то в отношениях с Судом или с Комитетом министров. Эти платформы могли бы стать отправной точкой, для возведения новых мостов и организации дискуссий, необходимых для того, чтобы

- ▶ с одной стороны, Европейский суд при толковании должным образом учитывал традиции и специфику правовых систем государств-ответчиков; необходимо чётко определить понятие «европейского консенсуса», избегая при этом подводных камней регионализации защиты прав человека; то есть, речь идёт о полном соблюдении принципа универсальности прав человека.
- ▶ с другой стороны, обеспечить эффективные способы исполнения постановлений посредством, например, такого толкования национального права, которое будет соответствовать Конвенции, или же посредством изменения судебной практики, или же путём внесения изменений в законодательство, а при необходимости – и в конституцию.

Некоторые потенциальные идеи на этот счёт содержатся в Протоколе № 16. В так называемом «Перевернутом Протоколе № 16» фигурирует обязанность для Европейского суда консультироваться с конституционными либо верховными национальными судами в некоторых случаях. Кроме того, важная роль в этом документе по праву отводится диалогу на базе Комитета министров, в ходе которого должны определяться индивидуальные и общие меры, необходимые для упрощения процедуры исполнения постановлений Суда.

В любом случае необходимо, чтобы национальные судьи имели возможность быть услышанными в Страсбурге.

Господин Председатель, дорогие коллеги.

Конечно, в условиях ограниченного времени невозможно осветить все те предложения и пожелания, которые выдвигались на протяжении двух дней нашей плотной совместной работы. Обращаю ваше внимание на то, что выступления докладчиков будут опубликованы в самые быстрые сроки и разосланы каждому участнику.

И перед тем как закончить своё выступление, я хотел бы ещё раз поблагодарить господина Председателя, всех ваших сотрудников и сотрудниц за прекрасную организацию конференции. Хочу также поблагодарить моих коллег из Генерального директората, которые подготовили это мероприятие. Благодарю переводчиков, без которых наша дискуссия была бы невозможной.

Хочу также поблагодарить всех наших докладчиков, российских и международных, а также модераторов за их вклад в эту конференцию.

Спасибо всем участникам за активное участие в обсуждениях.

Заключительное слово

Турбьёрн Ягланд
Генеральный секретарь Совета Европы

Уважаемый господин Председатель,
Дамы и господа,

Я хочу поблагодарить всех вас за участие в конференции на тему совершенствования национальных механизмов эффективной имплементации Европейской конвенции по правам человека.

Этот вопрос находится в центре реформирования конвенционной системы, и мне лично эта тема особенно близка.

В Брюссельской декларации, принятой в марте текущего года, отмечается, что мы все несем свою долю ответственности за эффективность Конвенции в долгосрочной перспективе.

Эта ответственность распределена между государствами, Страсбургским Судом и Комитетом Министров Совета Европы; она также распределена между различными органами власти в каждом государстве. Крайне важен основной принцип: несмотря на то, что только Правительство непосредственно участвует в процедурах в Суде и в Комитете Министров, положениями Конвенции связано государство в целом.

Государство как единое целое может выполнить свои обязательства только в том случае, если все органы власти взаимодействуют на пути к этой общей цели.

Этот вопрос не должен и не может быть предметом исключительного ведения какого-то одного органа власти.

Именно поэтому я очень рад видеть, что все основные участники российской правовой системы представлены здесь сегодня, причем некоторые на самом высоком уровне, включая Конституционный Суд, Верховный Суд и Министерство юстиции Российской Федерации. Уже один этот факт свидетельствует об их приверженности Конвенции, которая формирует основу нашего общего правового пространства, распространяющегося на весь европейский континент.

Я очень благодарен г-ну Зорькину за его личное участие.

Очевидно, что у России в Европе ключевая роль, и наша обязанность в том, чтобы вести прямой диалог по темам, которые затрагивают нас всех.

Общее правовое пространство, которое мы выстроили, основываясь на конвенциях Совета Европы, является беспрецедентным достижением. Оно представляет собой замечательный пример для других регионов мира. Мы должны проявлять постоянную бдительность для защиты этого достижения, которое является благом для всех наших народов.

Действительно, игнорирование или попрание основных правил, которые обеспечивают целостность системы Конвенции, влечет за собой риск катастрофических последствий, как в отдельных государствах, так и далеко за пределами их границ.

Эффективная имплементация Конвенции на национальном уровне – это сложная задача во всех государствах-членах, и она требует, среди прочего, эффективной координации усилий внутри государства. Это – тема, которую мы обсуждаем сегодня и которая будет оставаться предметом рассмотрения Совета Европы в ближайшие месяцы, в соответствии с Брюссельской декларацией. Необходимо совершенствовать рекомендации всем государствам Совета Европы на основе наиболее успешной внутригосударственной практики.

Сегодняшняя конференция дала много материалов для пересмотра Рекомендации Комитета Министров от 2008 года, и мы очень благодарны экспертам за представленные национальные доклады.

Если говорить более подробно о Российской Федерации, я вспоминаю некоторые задачи и достижения, которые мы обсуждали здесь четыре года назад, на первом международном Петербургском Юридическом Форуме.

Один из вопросов, который я тогда затронул, был связан с необходимостью обеспечить рассмотрение каждой индивидуальной жалобы российскими высшими судебными органами, прежде чем ее рассмотрит Европейский Суд. В то время это не было общим правилом, в связи с чем я тогда призвал к созданию своего рода «судебной вертикали» в российской судебной системе для рассмотрения жалоб, связанных с нарушениями Конвенции.

Я с радостью отмечаю, что с тех пор проблема была решена совместными усилиями законодательной, исполнительной и судебной власти. В результате, Европейский Суд недавно признал обращение в Верховный Суд эффективным средством правовой защиты. Это можно только приветствовать, и я надеюсь, что данное новое средство защиты будет эффективным как в теории, так и на практике.

Мы также внимательно следим за работой, которую ведут наши российские партнеры по созданию новых средств правовой защиты для восстановления прав вследствие наиболее частых нарушений Конвенции.

Я уже несколько раз отмечал успех России в связи с законом о компенсации, который вступил в силу в 2010 году в ответ на первое пилотное постановление Суда. Этот закон стал средством внутренней защиты для тысяч заявителей, избавив их от необходимости подавать жалобы в Суд в Страсбурге.

Мы делимся этим опытом с другими странами, надеясь добиться подобных результатов. И мы верим, что данный успешный опыт будет использован самими российскими властями с тем, чтобы создать подобные средства защиты для восстановления прав после иных повторяющихся нарушений, не в последнюю очередь, тех, что связаны с условиями содержания под стражей.

Я хотел бы поблагодарить господина министра Коновалова за его недавние инициативы в этой области и предложить любое содействие Совета Европы, которое может быть полезным и уместным.

Уважаемый господин Председатель,

Дамы и господа,

Позвольте мне сказать несколько слов о взаимодействии Конвенции и национальных правопорядков, ставшем этим летом предметом оживленных дискуссий. Нет ничего нового в обсуждении сложных взаимоотношений между международным правом и национальными конституциями. Конечно, не удивительно, что наша сегодняшняя конференция затронула эти вопросы в свете недавно принятого постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

И я лично приветствую, что мы сегодня обсуждаем эти вопросы открыто и сообща.

Действительно, как вы помните, я немедленно и всецело поддержал идею Конституционного Суда по поводу «диалога и конструктивного взаимодействия» с целью разрешения подобных вопросов.

Я думаю, будет полезно, если я проясню свою позицию сегодня.

Вы, несомненно, знаете, что подобные деликатные вопросы уже вставали в других государствах-участниках, и всегда разрешались либо посредством изменения соответствующих конституционных положений, либо, гораздо чаще, путем их толкования в соответствии с Конвенцией.

Любое радикальное или разрушительное движение наперекор этой конструктивной практике привело бы к обрушению хрупкого равновесия между внутренним и международным правом в ущерб нашему общему европейскому правопорядку, которому мы глубоко преданы.

Поэтому открытые конфликты между Конвенцией и национальными конституциями необходимо избегать любой ценой. Высшие органы политической и судебной власти государств-членов Совета Европы несут в этом вопросе первостепенную ответственность. «*Pacta sunt servanda*» означает, что договор должен быть выполнен добросовестно.

Между государствами общепринято также, что государство-участник не может оправдывать невыполнение договора, ссылаясь на свое внутреннее право, включая конституционное право.

Основные международные конвенции, включая Венскую Конвенцию, и преобладающие доктринальные источники не оставляют сомнений в этом отношении. На практике национальные суды должны стремиться к наилучшей реализации решений Европейского Суда, что они и делают по мере возможностей. Но это никак не должно затмевать более общего обязательства соблюдать Конвенцию, которое лежит на государстве в целом.

Обширная практика государств-членов Совета Европы не раз подтверждала эти принципы.

Наши государства последовательно демонстрировали, что предполагаемые противоречия между Конвенцией и ключевыми конституционными принципами могут быть разрешены без открытого конфликта.

Это - единственный способ сохранить наше общее, панъевропейское правовое пространство.

Альтернатива этому – бросить открытый вызов обязательной силе решений Европейского Суда, что ознаменовало бы начало конца нашей уникальной системы защиты прав человека.

Я верю, что это не входит в намерения ни Российской Федерации, ни иного государства или организации в Европе.

Позвольте мне завершить свою речь, вновь подтвердив, что смысл существования Совета Европы состоит в том, чтобы находить общие решения общих проблем на основе уважения прав человека и таким образом способствовать большему единству в большой Европе.

Органы власти всех государств-членов Совета Европы, и в частности их суды, активно используют Конвенцию в интересах собственных граждан, делая права человека правовой реальностью, а не просто политической декларацией, которой кто-то может пользоваться или пренебрегать себе в угоду.

Права, закрепленные в Конвенции, живут, прежде всего, в решениях национальных судов, принимаемых ежедневно во всех 47 государствах-членах Совета Европы.

Российские суды не исключение. Это - самый впечатляющий успех в новейшей истории международного права.

Наша обязанность и, более того, наша совместная ответственность, состоит в том, чтобы сотрудничать как внутри государства, так и на международном уровне, помогая судам в этом общем деле.

Я неоднократно заявлял с тех пор как стал Генеральным Секретарем Совета Европы и спешу повторить это и сегодня: «В Европе не будет ни стабильного мира, ни единства без полного уважения наших общих ценностей, основанных на Европейской Конвенции по правам человека».

Заключительное слово

Валерий Дмитриевич Зорькин
Председатель Конституционного
Суда Российской Федерации

Прежде всего, позвольте поблагодарить всех участников конференции. Состоявшееся обсуждение даст плодотворный импульс развитию доктрины и практики защиты прав человека и основных свобод, гарантированных Конвенцией.

У нас есть общее понимание, что Конвенция по защите прав человека и основных свобод – это такое общеевропейское достояние, которым нужно дорожить и к которому нужно очень бережно относиться. Можно смотреть на этот нормативный правовой акт с разных точек зрения. Здесь я хотел бы подчеркнуть, что ЕКПЧ является договором, имеющим важное конституционное значение.

Идея о конституционализации конвенционных прав и свобод не утрачивает своей актуальности. Положения Конвенции отражены в нормах национальных конституций, в том числе в Конституции России. В связи с этим никак нельзя обосновать и оправдать неисполнение собственно Европейской конвенции. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации (июль 2015 г.) речь идет не о неисполнении Конвенции. Проблема заключается в том, как исполнить постановление Европейского Суда по правам человека, если оно основано на толковании Конвенции, расходящемся с Конституцией. Уникальность Конвенции, ее отличие от множества международных многосторонних договоров заключается в том, что она содержит очень абстрактные нормы-принципы. Положения Конвенции конкретизируются во времени, пространстве и по кругу лиц в постановлениях ЕСПЧ. Благодаря этому они входят в правовую ткань национальных государств-членов Совета и, в конечном счете, в общеевропейское правовое поле.

Какой будет эта конкретизация? Постановления ЕСПЧ – это и есть Конвенция в жизни. Точнее, – Конвенция живет, осуществляет свою регулятивную функцию и развивается посредством судебных постановлений. Тем не менее, подходы Европейского Суда – это все же не сама Конвенция в ее текстуальном (буквальном) содержании, а ее интерпретация, толкование в конкретно-исторических условиях.

Возьмем, например, Интернет. Можно ли было говорить об Интернете в 1950-м году? Какие-то отдельные идеи были, конечно, уже высказаны, но они не были отражены в Конвенции. Не было их и в каких-либо толкованиях ЕСПЧ. А сейчас Страсбургский суд вынужден решать проблемы права человека, в том числе связанные с Интернетом. Новизна, которую несет «технотронный век» и которая напрямую затрагивает конкретное содержание прав человека и основных свобод, далеко не ограничивается только этим примером. Происходят поистине революционные изменения в области биотехнологий, генетики, медицины и так далее.

Именно поэтому в своем докладе я остановился на принципах судебного активизма и консенсуса. Эти принципы играют решающую роль в интерпретации, толковании и конкретизации правовых норм. Только так и может жить абстрактный правовой акт – будь то Конвенция или Конституция. С этими обстоятельствами вынуждены считаться как Европейский Суд, так и национальные конституционные суды.

Толкование, конечно же, должно быть правовым, то есть должно осуществляться в пределах правового смысла, заложенного в нормативном тексте. Но при этом возникают проблемы, связанные с тем, что наполнение конкретным содержанием абстрактных правовых принципов-норм может меняться во времени и пространстве посредством деятельности национального законодателя и посредством судебного толкования. Этих исторически изменчивых конкретных норм национального законодательства, как и исторически изменчивых судебных интерпретаций, нет в конвенционном «ядре». В результате, на основе одних и тех же норм-принципов могут возникать неодинаковые конкретизирующие их правила в различных регионах Европы.

Выступавшие на конференции уже обращали внимание на проблему о запрете аборт, в связи с чем в Ирландии был проведен референдум. В большинстве стран есть что-то общее для всего европейского правового пространства. И в то же время есть что-то особенное, связанное с социально-культурным «кодом» стран, неравномерностью их исторического развития и т.д. В таких государствах, как многонациональная и федеративная Россия, эти проблемы оказывают существенное воздействие на правовую систему страны. Из этого социально-культурного многообразия и конкретно-исторических особенностей проистекает неготовность пока еще признать за Европейским Судом как субсидиарным судебным органом всеобъемлющую нормативно-регулирующую роль по вопросам, относящимся к конкретно-историческому содержанию норм национального законодательства. Отсюда необходимость диалога, согласования, доброй воли, компромисса при решении вопросов о согласовании и корреляции норм национального законодательства с постановлениями ЕСПЧ. При этом подчеркну, что незыблемость самого конвенционного нормативного «ядра», безусловно, не подлежит сомнению.

О чем же сказал Конституционный Суд, принимая свое постановление в июле 2015 года? У Конституционного Суда отнюдь не было намерения открыть дорогу для неисполнения решений ЕСПЧ лишь потому, что это будет сочтено нецелесообразным. Все-таки это вопрос международных юридических обязательств. Но если власти России, ответственные за исполнение постановления ЕСПЧ, придут к выводу, что оно противоречит Конституции и нельзя поэтому выполнить его, то такой вопрос – по существу правовой спор – подлежит разрешению Конституционным Судом на основе Конституции как нормативном акте, имеющем высшую юридическую силу в правовой системе страны.

В государстве – унитарном или федеративном – споры о праве и коллизии нормативных актов разрешаются на основе Конституции, обладающей верховенством и высшей юридической силой в правовой системе страны. Вопрос же о возможной коллизии между постановлением Европейского Суда и постановлением Конституционного Суда – это вопрос не о противоречии норм Конвенции и норм Конституции. Ведь государство, подписывая и ратифицируя Конвенцию, принимает на себя соответствующие обязательства, исходя из того, положения Конституции не противоречат Конвенции. В противном случае надо было бы предварительно внести изменения в Конституцию. А потому нет вопроса о том, выполнять или не выполнять Конвенцию. Конвенцию надо выполнять! Коллизия может возникнуть между толкованием Конвенции, данным в постановлении ЕСПЧ, и Конституцией. Такая коллизия требует разрешения. Но не произвольным образом, а на основе анализа положений национальной Конституции, обладающей верховенством и высшей юридической силой в правовой системе России.

Ни у кого не вызывает сомнения, что защита прав человека – это и есть наша общая главная цель. Все мы в этом смысле разговариваем на одном языке – языке права. Окончательные решения и Страсбургского суда, и Конституционного Суда принципиально не могут быть «неправильными» с юридической точки зрения, поскольку они покоятся соответственно на Конвенции и Конституции.

В соответствии со статьей 46 Конституции Российской Федерации ЕСПЧ относится к межгосударственным органам по защите прав и свобод человека, в который граждане могут обратиться, когда исчерпаны все другие внутригосударственные средства защиты. Россия признала юрисдикцию ЕСПЧ и поэтому его решения, вынесенные в адрес России, подлежат исполнению. Вместе с тем, Конституционный Суд исходит из того, что если Конституция РФ в ее толковании Конституционным Судом лучше защищает права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, чем это делает Конвенция в ее толковании ЕСПЧ, то толкование Конституционного Суда в данном случае имеет приоритет. В основе такой позиции лежит принцип приоритета прав человека, получивший свое нормативное закрепление в ст.2 Конституции РФ. Именно в этом смысле мы и говорим о том, что границы имплементации толкования норм Конвенции, данного Европейским Судом в том или ином конкретном решении по России, задаются Конституцией. Международно-правовое толкование не может быть воспринято в национальной правовой системе, если оно ведет к ограничению основных прав, гарантированных Конституцией. Границы такого толкования заканчиваются там, где оно становится невозможным в соответствии с требованиями логики юридико-догматического толкования положений Конституции, гарантирующих права человека и гражданина.

И в заключение хочу еще раз вернуться к тому, по поводу чего мы собрались. Мы собрались для того, чтобы обсудить пути улучшения имплементации Конвенции по правам человека. По большому счету, право – это и есть право человека... Все человечество в определенном смысле есть цивилизация права. Большая Европа, основанная на правовых ценностях Конвенции, есть неотъемлемая часть этой цивилизации. Этими ценностями надо дорожить. Наш долг – сохранить их.

Всех вам благ, большое спасибо.

Совершенствование внутригосударственных механизмов эффективной реализации Европейской конвенции о правах человека

Доклад по Великобритании

Мюррей Хант

Юрисконсульт

Объединённый комитет по правам человека

Парламента Соединённого Королевства

■ **Вопрос № 1.** В Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии закон не устанавливает какой-либо процедуры принятия мер общего характера во исполнение постановлений Европейского суда по правам человека («ЕСПЧ»). Существующая процедура (она подробно описана ниже) сформировалась, в первую очередь, под влиянием обычаев и практики. Она основывается, главным образом, на взаимодействии Правительства и парламентского комитета по правам человека – Объединённого комитета по правам человека («ОКПЧ»).

С момента начала своей деятельности в 2000 году ОКПЧ разработал практику проведения проверки документов, которые составляет Правительство в рамках процедуры исполнения постановлений Европейского суда по правам человека. При этом ни один закон или другой нормативно-правовой акт не требует, чтобы ОКПЧ проверял принимаемые Правительством документы. Такие полномочия не закреплены и в Регламенте Парламента, устанавливающем компетенцию ОКПЧ. Сфера полномочий Комитета по правам человека определена очень широко как «рассмотрение вопросов о правах человека в Соединённом Королевстве». Тем не менее, сменяющие друг друга ОКПЧ в Парламенте каждого созыва включали в свою компетенцию полномочия по проверке документов Правительства, принимаемых в рамках процедуры исполнения постановлений ЕСПЧ.

Насколько известно автору настоящего доклада, процедура, которой необходимо следовать в случае вынесения Судом постановления о нарушении Конвенции, не закреплена ни постановлениями Правительства, ни внутриведомственными инструкциями. Существует один внутренний правительственный документ, разработанный для запроса необходимой информации у соответствующего министерства (в форме проекта плана действий, который необходимо составить для исполнения постановления, и который упомянут ниже). В то же время, вышеуказанный документ не устанавливает и не описывает какую-либо особую процедуру, которую необходимо соблюдать. Существующая в настоящее время процедура исполнения постановлений Суда была установлена, в первую очередь, в силу необходимости подготовиться к контролю со стороны Комитета министров. Впоследствии на

её формирование повлияло развитие практики проведения Комитетом по правам человека парламентского контроля в отношении документов Правительства, принимаемых в процессе исполнения постановлений ЕСПЧ. В 2010 году ОКПЧ составило некое Руководство для ведомств о реагировании на судебные решения, затрагивающие права человека. В этом документе был закреплён опыт взаимодействия Правительства и ОКПЧ²⁰¹. После того, как новый Парламент 2010-2015 годов созыва приступил к осуществлению своих полномочий, новый ОКПЧ решил продолжить работу комитета-предшественника с судебными решениями, затрагивающими права человека, и принял разработанное ранее Руководство за основу для такой работы.

Особую роль в британском законодательстве, регулирующем вопрос принятия мер общего характера, играет положение Акта о правах человека 1998 года, которое даёт Правительству право ввести меры общего характера с использованием ускоренной процедуры («приказ об устранении нарушений»). В рамках такой процедуры нарушение Конвенции может быть устранено быстрее, чем в случае принятия мер общего характера, связанных с изменением законодательства Парламентом. Например, в деле «Гиллан и Квинтон против Соединённого Королевства» [Gillan and Quinton v. the United Kingdom] ЕСПЧ признал, что наличие у органов, ведущих борьбу с терроризмом, полномочий задерживать и обыскивать людей в отсутствие обоснованного подозрения было несовместимо со статьей 8 Конвенции. Власти Великобритании воспользовались правом ввести необходимые меры общего характера посредством издания приказа об устранении нарушений. Согласно своему регламенту, ОКПЧ обязан проводить проверку таких приказов, причём в приоритетном порядке. В то же время, случаи применения такого приказа для устранения нарушения Конвенции, установленного Европейским судом по правам человека, (по сравнению с нарушениями, установленными самими британскими судами) немногочисленны: 3 из 19 на сегодняшний день.

■ **Вопрос № 2.** Процедура, которой надлежит следовать в случае вынесения Европейским судом по правам человека постановления о нарушении Конвенции, описана в Правительственном докладе (2011-2012 годы) «О реагировании на судебные постановления о правах человека»²⁰². Основная ответственность за исполнение конкретного постановления ложится на профильное ведомство в структуре Правительства (в зависимости от предметного содержания постановления; так, например, если дело касается полномочий полиции, профильным ведомством будет Министерство внутренних дел). Кроме того, «небольшую координирующую роль» играет Министерство юстиции. По получении уведомления о том, что в отношении Соединённого Королевства вынесено постановление о нарушении Конвенции профильное ведомство составляет проект Плана действий. Для этого используется базовая форма-шаблон (копия прилагается к настоящему докладу), содержащая определенные инструкции о том, какую информацию должно представить профильное ведомство. При необходимости сотрудники Министерства юстиции помогают сотрудникам профильного ведомства внести нужную информацию в формуляр. Впоследствии этот формуляр ложится в основу Плана действий, который в итоге отправляется в Комитет министров.

Содержание адресованных профильному ведомству инструкций, включенных в базовую форму Плана действий, отражает как требования Комитета министров, так и практику проведения проверок ОКПЧ. Так, например, ведомствам рекомендовано включать в свой План действий короткие описания и ссылки на значимые для дела доклады о мерах общего характера, подготовленные ОКПЧ или иными независимыми экспертными органами, такими как Независимый эксперт по законодательству о терроризме. Включение таких инструкций явилось результатом критики, высказанной ОКПЧ в своих докладах по поводу подготовленных Правительством документов в процессе исполнения постановления по делу «Гиллан». ОКПЧ подверг Правительство критике за то, что в своих документах оно не обратило внимание Комитета министров на тот факт, что и ОКПЧ, и Независимый эксперт заблаговременно выразили сомнения относительно достаточности мер общего характера, предложенных Правительством в ходе процедуры исполнения постановления Суда.

Таким образом, процесс принятия мер общего характера начинается, главным образом, по инициативе Правительства и входящих в него структур: всё зависит от профильного ведомства, определяющего меры, необходимые для исполнения постановления. Министерство юстиции играет лишь общую координирующую роль. ОКПЧ поставил перед собой задачу проведения проверки достаточности представляемых

201. Приложение к пятнадцатому докладу ОКПЧ за 2009-2010 годы, «Расширение полномочий Парламента в отношении судебных постановлений о правах человека» (Enhancing Parliament's role in relation to human rights judgments) (2010 год), стр. 69 <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200910/jtselect/jtrights/85/85.pdf>

202. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217308/responding-human-rights-judgments.pdf стр. 10.

ведомствами документов и своевременности их предоставления. Изначально такое взаимодействие ограничивалось перепиской между Комитетом и соответствующим ведомством. Периодически ОКПЧ издавал отчёты по результатам проведённых проверок. С течением времени порядок работы ОКПЧ изменился. В настоящее время Правительство представляет Объединённому комитету ежегодный отчёт о реагировании на судебные решения, в том числе, на постановления Европейского суда по правам человека²⁰³.

ОКПЧ проводит проверку документов Правительства, принимаемых в процессе исполнения постановлений ЕСПЧ, в разных формах. В ходе ежегодных встреч с министром, который занимается вопросами соблюдения прав человека, комитет может задавать ему устные вопросы по поводу правительственного доклада. В случае необходимости ОКПЧ может вести переписку с соответствующим профильным ведомством по поводу реагирования на конкретные постановления Суда. В некоторых случаях ОКПЧ предлагает внести изменения в проекты законов в целях обеспечения исполнения постановлений Европейского суда по правам человека. Он также готовит доклады о правительственном реагировании на судебные решения, но с меньшей периодичностью, нежели ранее: за время работы Парламента созыва 2010-2015 годов ОКПЧ опубликовал лишь один доклад о судебных решениях, затрагивающих права человека, незадолго до прекращения полномочий Парламента²⁰⁴.

■ **Вопрос № 3.** В первую очередь необходимые меры общего характера определяет профильное ведомство. Процедура, применяемая при разработке мер входящими в состав Правительства структурами, зависит от содержания постановления. Если постановление устанавливает наличие системной проблемы или затрагивает компетенцию сразу нескольких ведомств, то для его исполнения потребуются межведомственные консультации или, возможно, переговоры, поскольку разные ведомства могут разойтись во мнении по поводу того, каких именно действий требует вынесенное постановление. В целом, чем больше ведомств задействовано в подготовке мер по исполнению постановления, тем больше времени такая подготовка занимает у Правительства. ОКПЧ держит на контроле случаи, когда профильные ведомства допускают неоправданную задержку в предоставлении Парламенту информации по поводу предлагаемого варианта мер по исполнению постановления.

Если в постановлении не указаны требуемые меры общего характера, профильное ведомство при помощи своих юридических консультантов выясняет, что именно необходимо для исполнения постановления. На основании полученных консультаций готовится ответ, который должен быть впоследствии изучен соответствующим министром. Может показаться целесообразным включение в текст постановления конкретных указаний по поводу требуемых мер. Тем не менее, Правительство и Парламент Великобритании высоко ценят свободу усмотрения, в том числе и в вопросе выбора мер, которые необходимо принять для исполнения постановления. Исполнение постановлений, содержащих слишком детальное описание требуемых мер, может оказаться неэффективным, поскольку у Правительства и Парламента значительно сужается свобода выбора наилучшего варианта реагирования.

Предварительные резолюции Комитета министров, требующие применения конкретных мер общего характера, не имеют юридической силы в правовой системе Соединённого Королевства. Они могут иметь некоторое практическое значение, поскольку ставят лиц, в отношении которых они принимаются, в невыгодную с политической точки зрения ситуацию. В то же время такое действие резолюций достаточно ограничено в спорных политических ситуациях или в обстоятельствах, при которых у властей государства отсутствует политическая воля принять необходимые меры (как в существующем в настоящее время вопросе о праве британских заключённых голосовать на выборах).

■ **Вопрос № 4.** Установленная в Соединённом Королевстве внутригосударственная процедура принятия мер общего характера функционирует исключительно в целях реализации постановлений Европейского суда по правам человека. Прямое действие в Соединённом Королевстве имеют только решения судов ЕС. Решения любых других международных судов не имеют аналогичной юридической силы. В отношении рекомендаций органов ООН по правам человека, в том числе Совета по правам человека и Универсального периодического обзора, договорных органов и специальных процедур, как Парламент, так и исполнительные органы применяют другой порядок работы.

■ **Вопрос № 5.** Британские суды не признают за постановлениями ЕСПЧ прямого действия в правовой системе Соединённого Королевства. Они ожидают внесения Парламентом необходимых изменений

203. «Реагирование на судебные постановления о правах человека: доклад ОКПЧ за 2013-2014 годы» (*Responding to human rights judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government response to human rights judgments 2013-14*), декабрь 2014 года https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389272/responding-to-human-rights-judgments-2013-2014.pdf

204. Седьмой доклад за 2014-2015 годы, (*Human Rights Judgments*), март 2015 года <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201415/jtselect/jtrights/130/130.pdf>

в законодательство. Нижестоящие суды, например, считают себя юридически обязанными применять норму закона, даже если Суд признал, что она нарушает Конвенцию. Аналогичный подход применяется и к толкованию нормы права вышестоящими судами: даже если оно было признано несовместимым с Конвенцией, нижестоящие суды юридически обязаны продолжить следовать ему. Особой сокращённой процедуры обращения с запросом по поводу проблемных норм законодательства в Верховный суд не существует. Верховный суд сам придерживается мнения о том, что он обязан применять спорное законодательство, пока Парламент не внесёт изменения в закон.

■ **Вопрос № 6.** Верховный суд Соединённого Королевства не может выступать инициатором принятия мер общего характера во исполнение постановлений ЕСПЧ. В рамках своих полномочий он имеет право указать, какие меры общего характера могли бы устранить конкретное нарушение. Тем не менее, уважение конституционных полномочий других ветвей власти, скорее всего, не позволит Верховному суду высказать какое-либо мнение по поводу мер общего характера, даже при наличии значительной задержки в определении мер общего характера после вынесения постановления.

■ **Вопрос № 7.** При рассмотрении вопроса о том, требовало ли какое-либо постановление ЕСПЧ изменения конституционных норм или их толкования, важно различать последствия присоединения Соединённого Королевства к Конвенции и последствия вынесения Судом решений по Конвенции. Принятие Соединённым Королевством на себя обязательства по статье 46 ЕКПЧ подчиняться постановлениям Суда означало добровольное изменение конституционной доктрины парламентского суверенитета, по меньшей мере, на то время, пока оно остаётся участником Конвенции. Таким образом, широко известная задержка в исполнении постановления Суда о праве заключённых голосовать на выборах – это не результат противоречия между действующей на данный момент конституцией и требованиями Конвенции. Это конфликт между Конвенцией и Конституцией Соединённого Королевства по состоянию, в котором она находилась до принятия Великобританией на себя обязательств по статье 46 Конвенции. Сторонники отказа Великобритании от исполнения указанного постановления Суда стремятся вернуть конституционные нормы в то состояние, в котором они пребывали до присоединения Соединённого Королевства к Конвенции.

22 октября 2015 года, четверг

с 08.15	Отъезд из гостиницы в здание Конституционного Суда Российской Федерации (<i>Санкт-Петербург, Сенатская пл., 1</i>)
09.00 – 09.30	Регистрация участников
09.30 – 10.00	Открытие конференции
	<i>Конференцию открывает Валерий Дмитриевич ЗОРЬКИН, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации</i>
	<i>Приветственное слово</i>
	<ul style="list-style-type: none">▶ <i>Филипп БУАЙА</i>, директор Генеральной дирекции по правам человека и верховенству права Совета Европы▶ <i>Ханлар ГАДЖИЕВ</i>, судья Европейского Суда по правам человека▶ <i>Александр Владимирович КОНОВАЛОВ</i>, Министр юстиции Российской Федерации
10.00 – 11.00	Заседание I
	<i>Председательствует Сергей Дмитриевич КНЯЗЕВ, судья Конституционного Суда Российской Федерации</i>
	<i>Выступление Валерия Дмитриевича ЗОРЬКИНА, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации (30 мин)</i>
	<i>Выступление Петровой Татьяны АНАТОЛЬЕВНЫ, Заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации (30 мин)</i>
11.00 – 11.30	Перерыв на чай / кофе

11.30 – 13.30	Заседание I (Продолжение)
<p><i>Докладчики (до 15 минут на выступление)</i></p> <p>Мартин КАЙЕР, председатель Рабочей группы “F” по реформе Европейского Суда (GT-GDR-F), главный правовой советник по вопросам прав человека Министерства юстиции Королевства Нидерланды</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада:</u> Национальные механизмы имплементации – презентация практики Нидерландов <p>Георгий Олегович МАТЮШКИН, уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместитель Министра юстиции Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада:</u> Вопросы исполнения постановлений ЕСПЧ по российским делам <p>Чарльз Эдуард ЭЛ, бывший посол, постоянный представитель Швейцарии при Совете Европы, бывший председатель Группы докладчиков по правовому сотрудничеству (GR-J) Комитета министров Совета Европы</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада:</u> Национальные механизмы имплементации – презентация практики Швейцарии <p>Сергей Петрович МАВРИН, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада:</u> Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблеме имплементации Европейской конвенции по правам человека <p>Майкл О’БОЙЛ, бывший заместитель руководителя Секретариата Европейского Суда по правам человека</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада:</u> Национальные механизмы имплементации – презентация практики Соединенного Королевства <p>Николай Семенович БОНДАРЬ, судья Конституционного Суда Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада:</u> Судебная аксиология в контексте соотношения европейской конвенционной и национальной конституционной юрисдикций <p><i>Общая дискуссия (30 мин)</i></p>	
13.30 – 15.00	Обед в здании Конституционного Суда Российской Федерации

15.00 – 17.00	Заседание II
	<p><i>Председательствует Майкл О'БОЙЛ</i>, бывший заместитель руководителя Секретариата Европейского Суда по правам человека</p> <p>Докладчики (до 15 минут на выступление)</p> <p>Оресте ПОЛЛИЧИНО, профессор, Университет Боккони, Италия</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Национальные механизмы имплементации – презентация практики Италии <p>Андрей Александрович КЛИШАС, председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Законотворчество как основной этап реализации конституционных и конвенционных норм <p>Катарина ПАБЕЛ, профессор публичного права, Университет Линца, Австрия</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Национальные механизмы имплементации – презентация практики Австрии <p>Андрей Юрьевич БУШЕВ, доцент кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, Россия</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Субсидиарная роль ЕСПЧ: пределы усмотрения и национальный суверенитет, критерий «явной очевидности» <p>Евгений Васильевич СЕМЕНЯКО, первый вице-президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Роль адвокатуры в имплементации Конвенции о защите прав человека и основных свобод <p>Элизабет ЛАМБЕР-АБДЕЛЬГАВАД, профессор Университета Страсбурга, Франция</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Национальные механизмы имплементации – общий обзор <p>Общая дискуссия (30 мин)</p>
17.15	Отъезд в гостиницу «Амбассадор» (для участников Конференции, желающих посетить ужин-фуршет)
17.30 – 19.00	Ужин-фуршет в гостинице «Амбассадор»
с 18.50	Отъезд из гостиницы «Амбассадор» в Мариинский театр
19.30 – 22.40	Новая сцена Мариинского театра, балет «Лебединое озеро»
23.00	Отъезд в гостиницу (для зарубежных и иногородних участников Конференции)

23 октября 2015 года, пятница

с 08.15	Отъезд из гостиницы в здание Конституционного Суда Российской Федерации
09.00 – 10.30	Заседание III <p><i>Председательствует Вит Александр ШОРМ</i>, представитель Правительства, Министерство юстиции Чешской Республики, председатель Руководящего комитета по правам человека Совета Европы</p> <p><i>Докладчики (до 15 минут на выступление)</i></p> <p><i>Ангелика НУССБЕРГЕР</i>, судья Европейского Суда по правам человека от Германии, избранный председатель секции</p> <ul style="list-style-type: none">▶ <u>тема доклада</u>: Национальные механизмы имплементации – презентация практики Германии <p><i>Константин Викторович АРАНОВСКИЙ</i>, судья Конституционного Суда Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none">▶ <u>тема доклада</u>: Имплементация и смежные средства реализации Конвенции по правам человек <p><i>Мари-Элизабет БОДУАН</i>, профессор публичного права, заместитель декана Факультета права Университета Оверни, Франция</p> <ul style="list-style-type: none">▶ <u>тема доклада</u>: Национальные механизмы имплементации – презентация практики Франции <p><i>Валерий Абрамович МУСИН</i>, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса Санкт-Петербургского государственного университета, Россия</p> <ul style="list-style-type: none">▶ <u>тема доклада</u>: Роль российских судов в имплементации общих мер, рекомендуемых ЕСПЧ <p><i>Общая дискуссия (30 мин)</i></p>
10.30 – 11.00	Перерыв на чай / кофе

11.00 – 12.30	Заседание III (Продолжение)
	<p><i>Докладчики (до 15 минут на выступление)</i></p> <p>Изабель НИДЛИСПАХЕР, представитель Правительства Королевства Бельгия при Европейском Суде по правам человека, заместитель председателя Комитета экспертов Совета Европы по реформе Европейского Суда по правам человека (DH-GDR)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: «Общая ответственность»: Брюссельская декларация 2015 года и ее последствия <p>Тамара Георгиевна МОРЩАКОВА, профессор, заведующая кафедрой судебной власти Высшей школы экономики, Россия, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Судебная имплементация Европейской конвенции по правам человека <p>Юрий Александрович ТИХОМИРОВ, профессор, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований, Россия</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Национально-правовые и международно-правовые регуляторы: динамика соотношения <p>Валерий Васильевич ЛАЗАРЕВ, профессор, академик РАЕН, заведующий отделом имплементации решений судебных органов в законодательство Российской Федерации Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Имплементация решений ЕСПЧ в правовую систему России <p><i>Общая дискуссия (30 мин)</i></p>
12.30 – 12.45	Общее фотографирование
12.45 – 14.00	Обед в здании Конституционного Суда Российской Федерации

14.00 – 15.15	Заседание IV
<p><i>Председательствует Сергей Петрович МАВРИН</i>, заместитель Председателя Конституционного Суда Российской Федерации</p> <p><i>Докладчики (до 15 минут на выступление)</i></p> <p><i>Башак ЧАЛИ</i>, ассоциированный профессор международного права Правовой школы Университета Коч, Турция</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Национальные механизмы имплементации – презентация практики Турции <p><i>Татьяна Николаевна НЕШАТАЕВА</i>, судья Суда Евразийского экономического союза</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: ЕСПЧ и интеграция интеграций: роль судов в преодолении фрагментации международного права <p><i>Ярослав Сергеевич КОЖЕУРОВ</i>, доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е.Кутафина, Россия</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Имплементация постановлений ЕСПЧ в контексте права международной ответственности <p><i>Сергей Александрович КОМАРОВ</i>, профессор заведующий кафедрой теории государства и права им. Г.В. Мальцева Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Суверенитет государства и имплементация Европейской конвенции и решений ЕСПЧ <p><i>Филипп БУАЙА</i>, директор Генеральной дирекции по правам человека и верховенству права Совета Европы</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <u>тема доклада</u>: Национальная имплементация: опыт и перспективы 	
15.15 – 15.45	Подведение итогов конференции
<p><i>Заключительные речи</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Вячеслав Михайлович ЛЕБЕДЕВ</i>, Председатель Верховного Суда Российской Федерации ▶ <i>Турбьёрн ЯГЛАНД</i>, Генеральный секретарь Совета Европы ▶ <i>Александр Владимирович КОНОВАЛОВ</i>, Министр юстиции Российской Федерации ▶ <i>Валерий Дмитриевич ЗОРЬКИН</i>, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации 	
16.00 – 17.00	Экскурсия по комплексу зданий Конституционного Суда Российской Федерации
17.00 – 19.00	Прием от имени Конституционного Суда Российской Федерации в Голубой гостиной
с 19.15	Отъезд в гостиницу (для зарубежных и иногородних участников Конференции)

Список участников

Конституционный Суд Российской Федерации	
ЗОРЬКИН Валерий Дмитриевич	Председатель
ХОХРЯКОВА Ольга Сергеевна	Заместитель Председателя
МАВРИН Сергей Петрович	Заместитель Председателя
АРАНОВСКИЙ Константин Викторович	Судья
БОЙЦОВ Александр Ильич	Судья
БОНДАРЬ Николай Семенович	Судья
ГАДЖИЕВ Гадис Абдуллаевич	Судья
ДАНИЛОВ Юрий Михайлович	Судья
ЖАРКОВА Людмила Михайловна	Судья
ЖИЛИН Геннадий Александрович	Судья
КАЗАНЦЕВ Сергей Михайлович	Судья
КЛЕАНДРОВ Михаил Иванович	Судья
КНЯЗЕВ Сергей Дмитриевич	Судья
КОКОТОВ Александр Николаевич	Судья
КРАСАВЧИКОВА Лариса	Судья
МЕЛЬНИКОВ Николай Васильевич	Судья

РУДКИН Юрий Дмитриевич	Судья
ЯРОСЛАВЦЕВ Владимир Григорьевич	Судья
СИВИЦКИЙ Владимир Александрович	Руководитель Секретариата
СЕРГЕВНИН Сергей Львович	Начальник Управления международных связей и обобщения практики конституционного контроля

Совет Европы	
ЯГЛАНД Турбьёрн	Генеральный секретарь Совета Европы
БУАЙА Филипп	Директор Генеральной дирекции по правам человека и верховенству права Совета Европы(DG1)
ГЕССЕЛЬ Александр Борисович	директор по политическим вопросам Совета Европы
ЛОБОВ Михаил	глава департамента политики и сотрудничества в области прав человека, Генеральная дирекция по правам человека и верховенству права Совета Европы (DG1)
САНДБЕРГ Фредерик	заместитель главы Отдела исполнения судебных решений, Генеральная дирекция по правам человека и верховенству права Совета Европы (DG1)
де САЛАС Альфонсо	руководитель подразделения межгосударственного сотрудничества в области прав человека, Генеральная дирекция по правам человека и верховенству права Совета Европы (DG1)
БЕКАР Эжен	глава подразделения оценки Дирекции внутреннего надзора, Совет Европы
КАЯЧИК Лейла	старший консультант, Личный офис Генерального секретаря и заместителя Генерального секретаря Совета Европы
ЛОНГАНГЕ Максим	политический советник, директорат политических вопросов
БЫКОВА Лариса	менеджер по проектам, Отдел по реализации прав человека на национальном уровне, Дирекция по правам человека, Генеральная дирекция по правам человека и верховенству права Совета Европы (DG1)
ШАДАРОВА Анастасия	менеджер по проектам, Отдел по реализации прав человека на национальном уровне, Дирекция по правам человека, Генеральная дирекция по правам человека и верховенству права Совета Европы (DG1)
БАЕВА Татьяна	Пресс-атташе Совета Европы

Верховный Суд Российской Федерации	
ЛЕБЕДЕВ Вячеслав Михайлович	Председатель
ПЕТРОВА Татьяна Анатольевна	Заместитель Председателя

Европейский Суд по правам человека	
НУССБЕРГЕР Ангелика	Судья, избранный председатель секции
ДЕДОВ Дмитрий Иванович	Судья
ГАДЖИЕВ Ханлар	Судья
ЧЕРНЫШОВА Ольга	руководитель отдела, Секретариат Европейского Суда по правам человека

Суд Евразийского экономического союза	
НЕСАТАЕВА Татьяна Николаевна	Судья

Высшая судебная палата Республики Молдова	
ПОАЛЕЛУНЖИ Михай	Председатель

Представители законодательной и исполнительной власти	
АЛЕКСАНДРОВ Алексей Иванович	Представитель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации
ВАСИЛЬЕВА Татьяна Александровна	Представитель Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации
БУЛАВИН Сергей Петрович	Помощник Председателя Правительства Российской Федерации, кандидат юридических наук
ВЯТКИН Дмитрий Федорович	Представитель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации
КЛИШАС Андрей Александрович	Председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
КОКОРИНА Зоя Борисовна	Советник Министерства иностранных дел Российской Федерации
КОНОВАЛОВ Александр Владимирович	Министр Юстиции Российской Федерации

КРОТОВ Михаил Валентинович	Представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации
КУЗЬМЕНКОВ Степан Юрьевич	Начальник Отдела Министерства иностранных дел РФ
МАТЮШКИН Георгий Олегович	уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместитель Министра юстиции Российской Федерации
СОЛТАНОВСКИЙ Иван Дмитриевич	экс-Директор департамента общеевропейского сотрудничества МИД РФ, назначенный Постоянный представитель РФ при Совете Европы

Официальные лица зарубежных стран	
ПАЙЧ Хайке	Генеральный консул Федеративной Республики Германия в Санкт-Петербурге
МЕРЛО Пьетро	консул Федеративной Республики Германия в Санкт-Петербурге
ОЛУФСЕН Хейди	Генеральный консул Королевства Норвегия в Санкт-Петербурге

Европейские эксперты	
БОДУАН Мари-Элизабет	профессор публичного права, заместитель декана Факультета права Университета Оверни, Франция
КАЙЕР Мартин	председатель Рабочей группы "F" по реформе Европейского Суда (GT-GDR-F), главный правовой советник по вопросам прав человека Министерства юстиции Королевства Нидерланды
КАМБРЕА Ирина	Со-представитель Правительства Румынии в Европейском Суде по правам человека
ЛАМБЕР-АБДЕЛЬГАВАД Элизабет	Профессор Университета Страсбурга, Франция
НИДЛИСПАХЕР Изабелл	представитель Правительства Королевства Бельгия при Европейском Суде по правам человека, заместитель председателя Комитета экспертов Совета Европы по реформе Европейского Суда по правам человека (DH-GDR)
О'БОЙЛ Майкл	бывший заместитель регистратора Европейского Суда по правам человека
ПАБЕЛ Катарина	профессор публичного права, Университет Линца, Австрия
ПОЛЛИЧИНО Оресте	Профессор, Университет Боккони
СИСТОНЕН Сату	Сотрудник Отдела Судов по правам человека и конвенций Министерства иностранных дел Финляндии

ФАБИАН Катарина	Сотрудник Департамента международного права, прав человека и договорного права Министерства иностранных дел Правительства Швеции
ЧАЛИ Башак	ассоциированный профессор международного права Правовой школы Университета Коч, Турция
ШОРМ Вит Александр	представитель Правительства, Министерство юстиции Чешской Республики, председатель Руководящего комитета по правам человека Совета Европы
ЭЛ Шарль-Эдуар	бывший посол, постоянный представитель Швейцарии при Совете Европы, бывший председатель Группы докладчиков по правовому сотрудничеству (GR-J) Комитета министров Совета Европы

Российские эксперты	
БОБРОВА Вера Константиновна	Заместитель Управляющего делами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
БОРИСЕНКО Елена Адольфовна	Кандидат юридических наук
БУШЕВ Андрей Юрьевич	доцент кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, Россия
ГРИЦЕНКО Елена Владимировна	профессор кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета, Россия
ДЕНИСОВА Анна Николаевна	Член Федеральной палаты адвокатов РФ
КОЖУРОВ Ярослав Сергеевич	доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е.Кутафина, Россия
КОМАРОВ Сергей Александрович	доктор юридических наук, профессор заведующий кафедрой теории государства и права им. Г.В. Мальцева Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
ЛАЗАРЕВ Валерий Васильевич	доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заведующий отделом имплементации решений судебных органов в законодательство Российской Федерации Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
ЛАПАЕВА Валентина Викторовна	профессор, доктор юридических наук, Главный научный сотрудник сектора теории права и государства ИГП РАН

МОРЩАКОВА Тамара Георгиевна	доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой судебной власти Высшей школы экономики, Россия, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке
МУСИН Валерий Абрамович	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса Санкт-Петербургского государственного университета, Россия
ПИЛИПЕНКО Юрий Сергеевич	президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации
СЕМЕНЯКО Евгений Васильевич	первый вице-президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации
СИДОРОВИЧ Ольга Борисовна	Директор Института права и публичной политики, главный редактор журнала «Сравнительное конституционное обозрение»
ТИХОМИРОВ Юрий Александрович	доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего Центром публично- правовых исследований, Россия
ТОЛСТОЙ Георгий Кириллович	доктор юридических наук, академик РАН, профессор кафедры гражданского права Юридического факультета СПбГУ
ШЕВЕЛЕВА Наталья Александровна	заведующая кафедрой государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета

Переводчики	
БЕЛЯК Алла	переводчик
ДЕВИКТОР Грегоар	переводчик
ПОГОДИН Борис	переводчик
ТЭННЕР Джулия Клэр Мишель	переводчик
ШУХЛИНА Жанна	переводчик
ЩЕРБИНА Михаил	переводчик



www.coe.int

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 28 из которых являются членами Европейского Союза. Все страны- члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека - международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. За применением Конвенции в государствах- членах следит Европейский суд по правам человека.

