

И.В.Пашинская*

Российские процедуры в международном механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина

Российская правовая система, как и правовая система большинства стран мира, немыслима без участия норм и принципов международного права. Мировое сообщество на пути интеграции, глобализации и поддержания мира выработало общие, наиболее значимые основы построения сотрудничества в мире и признало человека — наивысшей ценностью. Первоначально исторически сложившийся и апробированный в международной практике механизм защиты прав и свобод личности прижился и на российской земле, и сегодня Россия с гордостью провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Залогом оптимальной и эффективной защиты этих прав является сбалансированное функционирование международных и национальных юридических процедур, обеспечивающих на практике права и свободы человека.

Вместе с тем специфика функционирования международных и национальных процедур обусловлена рядом объективных факторов, выражаю-

* Ассистент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Астраханского государственного технического университета.

щихся в сходстве структуры, целей, направленности, принципов взаимодействия и различиях терминологического, структурного и содержательного характера.

Международные процедуры в области защиты прав человека и охраны частной жизни представляют собой методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятие решений по сообщениям, заявлениям и иной информации о нарушениях прав человека. Будучи частью системного явления, такие однопорядковые правовые средства, как международные и национальные процедуры обеспечения прав человека, имеют как сходства, так и различия, обусловленные рядом факторов: уровнем политических и юридических технологий; доступностью средств; предпочтениями; целями и т.д. Эти различия структурного и содержательного характера.

Нормативно-правовая база — одно из различительных условий. Национальные процедуры базируются на российских источниках с учетом международно-правовых принципов и норм. Международные процедуры основаны на международных актах. Кроме того, международная система права формируется на несвойственном для российской правовой системы прецедентном характере права. На практике это проявляется в том, что однотипные процедуры на международном и национальном уровнях крайне непохожи (например, судебная процедура).

Конечно же, очевидны и различия в субъектном составе процедурных отношений. Во-первых, особый состав субъектов международных правоотношений, в том числе и отношений обеспечения прав человека. Во-вторых, ратификационный характер норм международного права. Рядом процедур можно воспользоваться, если это право предоставлено определенными нормативными правовыми актами. Например, российским гражданам недоступна возможность обращения за защитой своих прав в Суд Европейского Союза, так как ст.ст. 226–239 Договора, учреждающего Европейское сообщество, содержат четко очерченный круг субъектов, которым такое право предоставлено учредительными договорами и нормами права ЕС.

В субъектном составе международных процедурных правоотношений есть и еще одна особенность — возможность, а иногда и желательность опосредованного участия субъектов в процедурах. Ярким примером представляется процедура подачи искового заявления в Суд ЕС. Участниками данной процедуры являются Суд в лице его органов (конкретно — секретаря Суда), а также представитель заявителя, имеющий право выступать в судах одного из членов ЕС, подпись которого и должна стоять на исковом заявлении. Заинтересованное лицо — заявитель — не участвует в данной процедуре, как и в ряде других.

Территориальные, языковые, политические и иные барьеры создают и другие особенности правозащитных международных процедур. Это преобладание письменной формы. Как справедливо заметил И.С. Марусин:

«...такая форма ведения процесса является наилучшей в условиях, когда судьи, стороны, генеральный адвокат являются гражданами разных стран и говорят большей частью не на родном языке, а на языке ведения дела»¹.

¹ Марусин И.С. Процессуальный порядок рассмотрения дел в Суде Европейских Сообществ // Правоведение. 2004. № 1. С. 143.

Процедура рассмотрения дела по существу в Европейском Суде по правам человека также не предусматривает личного участия заявителя за исключением случаев, когда он приглашается Судом специально. Практика знает и иные варианты применения письменной формы: ст. 12 Внутреннего регламента Совета ЕС устанавливает применение письменной и упрощенной письменной процедуры при принятии решений по неотложным вопросам².

Международное и российское право демонстрируют разные подходы к пониманию значения и продолжительности сроков. Международные процедурно-процессуальные сроки по длительности на порядок выше национальных. Это обусловлено не только названными выше факторами, большим объемом жалоб и несоразмерностью аппарата, но и общими принципами функционирования международных организаций, которые не предусматривают установления процессуальных сроков. Такая практика приводит к тому, что рассмотрение жалоб затягивается. Так, в 1994 г. средний срок рассмотрения дел в Суде ЕС составлял 20,8 месяца³. Процедура рассмотрения дела Посохов против Российской Федерации в страсбургском Суде с момента подачи жалобы составила более 3-х лет⁴.

Сравнительный анализ международных и национальных процедур позволил выявить и еще одно различие. Национальным процедурам присуща большая степень регламентации, обширная нормативная база и императивный характер ведения дела. Это дает возможность исключить разночтения, достигнуть единообразия в применении норм и обеспечить прозрачность и контролируемость процедуры. Международные процедуры отличаются диспозитивностью и взаимозаменяемостью. Международная практика содержит множество подобных примеров: Гаагская конвенция по вопросам гражданского процесса 1954 г., предполагающая вариативность формы по запросу компетентного органа⁵; Правила процедуры Суда ЕС позволяют решать, в каком составе рассматривать дело и нужно ли проводить предварительное расследование⁶; Правила определения юрисдикции по Брюссельской и Луганской конвенций о подсудности и исполнении решений по гражданским и торговым делам⁷.

Конечно же, на процедуру влияет и характер основного регулируемого правоотношения, причем на международном и региональном уровнях эти отношения отличаются по структуре и направленности. Существуют процедуры общего характера, применяемые в отношениях любого уровня (согласительные, судебные процедуры, процедуры досудебного урегулирования спора или так называемого дружественного урегулирования и др.), и процедуры, характерные только для международного сотрудничества

² Внутренний регламент (правила процедуры) Совета Европейского Союза // <http://ipolitics.spb.ru/lnk/139.htm>

³ См.: *Топорнин Б.Н.* Европейское право. М., 1999. С. 425.

⁴ См.: *Кирьянов А.В.* Четыре урока рассмотрения дела в Европейском Суде по правам человека // *Российская юстиция.* 2003. № 11.

⁵ Ссылка по: *Васильчикова Н.А.* Права иностранных граждан в гражданском судопроизводстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 14.

⁶ См.: *Марусин И.С.* Указ. соч. С. 143.

⁷ См.: *Осавелюк Е.А.* Понятие и предмет международного гражданского процессуального права // *Международное частное право.* 2004. № 6. С. 22.

(процедура экзекватуры, процедура совместного принятия решений, предусмотренная Маахстрихтским договором 1992 г., или процедура совпадающего положительного заключения, прописанная в Едином европейском акте, Маахстрихтском и Амстердамском договорах и др.⁸).

Международный и российский правообеспечительные механизмы сходны по общей структуре, здесь присутствуют как судебные процедуры, так и внесудебные рычаги защиты прав и свобод человека и гражданина. Обе системы обеспечивают возможность и признают необходимость досудебного урегулирования спора. В Российской Федерации этот принцип реализуется путем претензионного урегулирования гражданского спора, мирового соглашения (ст. 172 ГК РФ), возможности примирения сторон в уголовном процессе (ст. 25 УПК РФ), примирительного срока в бракоразводном процессе (ч. 2. ст. 22 СК РФ) и другими способами.

В международной практике внесудебные процедуры обеспечения прав и свобод также широко применяются. Например, процедура обращения к Европейскому омбудсмену с жалобой на плохое управление со стороны органов и учреждений ЕС или процедура рассмотрения Комитетом по конвенциям и рекомендациям жалоб конкретных лиц и неправительственных организаций по поводу нарушений прав людей в области образования, науки и культуры. Отметим, что рассмотрение жалобы на нарушение прав В. Гавела, нынешнего Президента Чехии, послужило началом восстановления его прав в 1989 г. Комитет в 1987 г. рассматривал жалобу на нарушение прав академика А.Д. Сахарова, что послужило одной из причин известного решения советского руководства об отмене ограничений в отношении видного ученого и правозащитника⁹.

В рамках ОБСЕ создана разветвленная организационная структура, выполняющая правозащитные функции, в которую входят Парламентская Ассамблея, Директорат по правам человека, Постоянный комитет по правам человека, Верховный комиссар по правам национальных меньшинств, Европейский омбудсмен и другие организации.

Из сказанного видно, что на международном и национальном уровнях механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина отсутствует доминанта судебной процедуры и широко используются несудебные средства обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем практика показывает, что основную правозащитную нагрузку несут именно судебные органы. Это объясняется наличием специальной компетенции судебных органов, постоянным, а не сессионным характером работы, кроме того, публичность деятельности данных органов по сравнению с остальными достаточно высока.

В структуру юридических процедур обеспечения прав и свобод человека заложены действия, не только преследующие цель — достичь установленного в норме права социально полезного результата, но и подчеркнуть важность, исключительность, особый характер процедур, добиться соответствующего морального настроения участников. В Российской Фе-

⁸ См.: *Зеленое Р.Ю.* Законодательные процедуры Европейского Союза. Эволюция полномочий Европейского парламента // Государство и право. 2005. № 1. С. 100—101.

⁹ См.: *Лаптев П.А.* Международные процедуры и контрольные механизмы в области защиты прав человека и охраны частной жизни // www.koroboff.spb.ru

дерации — это обязательное наличие государственных символов в зале судебного заседания, особый порядок обращения к суду и особый порядок оглашения решений суда. В международной практике широко применяется клятва, однако в ряде случаев ее применение носит необязательный характер, что решается судом¹⁰.

Наличие существенных различий отражает и особенности взаимодействия международной и национальной правозащитных систем.

Во-первых, общий принцип взаимодействия наиболее ярко можно проиллюстрировать на примере судебного поручения иностранного государства, при котором основное материальное правоотношение базируется на нормах международного права, а применяемая процедура — на национальном законодательстве в ст. 9 Конвенции о получении за границей доказательств по гражданским или торговым делам (Гаага, 18 марта 1970 г.)¹¹.

Во-вторых, международные юридические процедуры присутствуют как элемент социально-юридического механизма защиты прав человека и гражданина в большей степени в том случае, если они содержатся в документах, ратифицированных Российской Федерацией. Вместе с тем не следует отрицать и общее влияние не имплементированных в российское законодательство норм международного права по аналогии права. Так, не являясь членом Европейского Союза, Россия испытывает влияние норм европейского права посредством ряда политических и правовых инструментов, например Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. Специфика механизма заключается в том, что, несмотря на равенство, недискриминацию и применение иных принципов и норм международного права, рассматриваемый механизм неодинаков для каждого человека. Это зависит совсем не от характера права или особенности его обеспечения.

Механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина как общеправовой институт во многом обусловлен национальным законодательством конкретной страны, наполняющим неодинаковым и подчас несоразмерным по качеству и эффективности содержанием конституционные статусы граждан разных государств. Это положение ярко иллюстрируют события во Франции, США и ряде других стран, где население страны реально влияет на политику правительства. В Российской Федерации картина иная: по данным статистики 42% россиян сомневаются в возможности отстоять свои права с помощью акций протеста¹².

Европейская правозащитная система признана в мире как наиболее совершенная, но она, к сожалению, недоступна гражданам государств, не входящих в Совет Европы.

Таким образом, созданы три уровня механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина:

1) международный, в систему которого входят универсальный международный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина и региональный международный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

2) национальный, в систему которого входят правозащитный механизм, основанный преимущественно на национальном законодательстве,

¹⁰ См.: Марусин И.С. Указ. соч. С. 138.

¹¹ СПС «Гарант». Текст Конвенции официально опубликован не был.

¹² См.: Выжуртович В. Нота протеста // Российская газета. 2006. 7 апр.

и механизм, основанный на совокупности международных и национальных нормативно-правовых актов;

3) потенциально применимый международный механизм: прочие средства, способы и возможности.

Каждое государство обладает собственным национальным механизмом обеспечения прав и свобод человека и гражданина, специфика которого обуславливается юридическими, политическими, национальными, культурными, религиозными, ментальными и иными особенностями жизнедеятельности людей. Российский механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина — сложносоставное социально-юридическое явление, имеющее в своем составе альтернативные юридические способы защиты: самозащита, административное, судебное, третейское производство, обращение в правозащитные учреждения различных видов. Политические реалии сегодняшнего дня диктуют необходимость глобальной межгосударственной интеграции, одной из предпосылок и условий которой является эффективность национальной правозащитной системы, соотносимой с критериями эффективности в понимании международного сообщества.

При неудовлетворении решением дела на национальном уровне человек вправе обратиться за защитой в международные правозащитные организации при условии признания государством их юрисдикции. В данном случае социально-юридический механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина достигает самого высокого уровня — «национально-международного». Такое название можно употреблять, чтобы подчеркнуть двойственность данного механизма. Так, с одной стороны, невозможно отрицать взаимодействие двух правовых систем, а с другой, оставаясь нормами международного права, ратифицированные нормы автоматически становятся частью российской правовой системы. Принцип взаимодействия двух правовых систем проявляется и на стадии исполнения решений, проводимой национальными средствами и способами под международным контролем.

Принцип международного сотрудничества оставляет за государством право участия в составе какой-либо международной организации. Так, США, Китай, Индия, Пакистан и ряд других государств отказались подписать Римский статут 1998 г., усмотрев в нем угрозу национальным интересам и государственному суверенитету, в результате чего юрисдикция Международного уголовного суда не распространяется на территории указанных государств¹³. Подписав Римский статут, Российская Федерация пока не нашла возможности его ратифицировать. В данном случае мы можем говорить о третьем уровне социально-юридического механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В транснациональном контексте встает и еще одна проблема — проблема перевода и толкования иностранных терминов, имеющих порой абсолютно несравнимые с национальными терминами значения, что является также особенностью взаимодействия международной и национальной правозащитных систем.

Таким образом, сравнительный анализ российского и международного законодательства показал, что обе правовые системы стремятся к макси-

¹³ См.: Трикоз Е.Н. Начало деятельности Международного уголовного суда: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 134–147.

мально полному обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Несмотря на ратификационный характер международных норм, российское право в большом объеме воспринимает их, игнорируя существенные различия в правовой, политической, экономической, культурной и иных сферах.

Международные интеграционные процессы обуславливают определенную степень унификации национальных правообеспечительных систем в контексте передового международного опыта, это проявляется в провозглашении и обеспечении общих принципов основных прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем практика свидетельствует об отсутствии общего правового статуса человека и гражданина, что ведет к обесцениванию института основных прав и свобод человека и гражданина.

Одной из причин сложившейся ситуации является специфика действия международной и национальной правовых систем. На каждом из уровней возникают свои проблемы. В Российской Федерации прослеживается перманентное неверие большого числа граждан (в основном пенсионеров и социально незащищенных и малообеспеченных граждан) и обеспокоенность государства положением в сфере обеспечения прав россиян, что подрывает веру в авторитет правосудия в стране. На этом фоне дополнительную смысловую окраску приобретает все возрастающая загруженность международных правозащитных органов, прежде всего Европейского Суда по правам человека.

В литературе даже высказывается мнение, что это приведет к тому, что суду рано или поздно придется отказаться от стремления восстановить справедливость в каждом конкретном случае посправа, сосредоточив основное внимание на работе по созданию системы единообразного понимания и реализации стандартов в области прав человека. Совмещение двух задач представляется более невозможным¹⁴.

Складывается впечатление, что международным правозащитным организациям оказывается доверия больше, чем национальным (последние дают основания для таких выводов). Вместе с тем не стоит идеализировать международный правозащитный механизм. Практика показывает, что объем дел, рассматриваемый российскими правоохранительными и судебными органами, несравнимо больше, чем та же работа на международном уровне.

Нивелировать проблемы несовпадения статуса человека и гражданина на всех уровнях поможет не только работа по совершенствованию норм материального права, но и создание унифицированных эффективных юридических процедур реализации прав и свобод, основанное на дополнительном теоретическом исследовании особенностей структуры правовой процедуры, которое послужит базой для закрепления качественных процедурных средств обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

¹⁴ См.: *Травников М.А.* Будущее Европейского Суда по правам человека: тупик или смена концепции // *Журнал российского права.* 2002. № 6.