

И. А. Зырянов*

Механизм международной защиты политического многообразия

Признание Россией международных стандартов в области права на свободу мысли, выражения мнений и убеждений, права на свободу объединения и мирные собрания, запрета дискриминации, права на свободные выборы в большей мере расширяет возможности правовой защиты принципа политического многообразия, закрепленного в ст. 13 Конституции РФ. Огромную роль в охране и защите принципа политического многообразия играют межгосударственные органы по правам человека в рамках ООН, СНГ, ОБСЕ и Совета Европы, контролирурующие соблюдение международных договоров в сфере политических прав и свобод государствами—участниками. В такие органы каждый вправе обратиться с жалобой на решения государственных органов, вынесенные после ратификации Россией соответствующего международного договора, если были исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Особое место по различным аспектам защиты политического многообразия занимают договорные органы ООН, функции которых заключаются в обсуждении докладов государств о выполнении ими своих обязательств в области прав человека в рамках международных договоров, толковании их положений путем издания замечаний общего порядка и рассмотрения индивидуальных жалоб потерпевших на нарушение прав человека. В частности, Комитет по правам человека ООН (далее — Комитет) защищает закрепленные Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. право на свободное выражение своего мнения (ст. 19), право на мирные собрания (ст. 21), право на свободу ассоциации (ст. 22), право на участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным, равный допуск к государственной службе (ст. 25), запрет дискриминации (ст. 26).

В рамках Совета Европы действует Европейский суд по правам человека, который рассматривает индивидуальные жалобы на нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция). Конвенцией установлены право на свободные выборы (ст. 3 из Протокола № 1), свободу мысли, совести и религии (ст. 9), свободу выражения мнения (ст. 10) и свободу собраний и объединений (ст. 11)¹.

Комитет и Европейский суд признают нарушением любое вмешательство в указанные права за исключением ограничений, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Случаи неправильного применения соответствующего Конституции РФ законодательства и нарушения политических прав, в том числе поддерживаемые судебной

* Преподаватель кафедры теории и истории государства и права специального факультета Саратовского юридического института МВД России.

¹ См.: Jean-Francois Akandji-Kombe. Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights / Directorate General of Human Rights. Council of Europe, 2007. P. 48.

практикой, не могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Здесь особую значимость приобретают правовые позиции Европейского суда, который может рассматривать индивидуальные жалобы на нарушение российской правоприменительной практикой конвенционных прав, фактически эквивалентных политическим правам, установленным Конституцией РФ. Если заявители не согласны с процедурой конституционного судопроизводства, они также могут обратиться в Европейский суд со ссылкой на нарушение права на справедливое судебное разбирательство и других конвенционных прав. Например, Европейский суд рассматривал запрет на вступление в политическую партию по религиозному или этническому признаку после оспаривания конституционности Федерального закона «О политических партиях» в Конституционном Суде РФ. Относясь с уважением к национальной специфике выборного процесса, Суд посчитал такое ограничение допустимым. Однако в последующем Европейский суд может не согласиться с позициями национального органа конституционного контроля (надзора) и признать нарушение Конвенции и прав заявителей.

В общей системе международных мер по защите прав и свобод человека деятельность Европейского суда является одним из самых эффективных механизмов, поскольку его постановления носят обязательный характер для государств, а их исполнение обеспечивается надзором Комитета министров Совета Европы, материальными и политическими санкциями. Вместе с тем Комитет, в отличие от Суда, по результатам рассмотрения жалоб выносит «Соображения», которые носят рекомендательный характер и могут включать пожелание о получении от государства информации о мерах по исполнению принятых рекомендаций (как правило, в течение 180 дней)¹. Большинство рекомендаций Комитета были приняты государствами к исполнению. До настоящего времени, насколько нам известно, Комитет по правам человека не рассматривал индивидуальных обращений в отношении России по политическим правам. Однако сложилась определенная практика Комитета по другим категориям дел. Как утверждают авторы, отношение государственных органов России к лежащим на них обязательствам нуждается в изменении и принятии мер в соответствии с рекомендациями Комитета по соблюдению международных обязательств².

Процедуры защиты политического многообразия и прав человека в рамках ОБСЕ носят в основном наблюдательный характер, но они позволяют оперативно реагировать на серьезные нарушения принципов и обязательств по вопросам выборов и свободы выражения мнения, придавая их гласности (Бюро по демократическим институтам и правам человека, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации).

Менее эффективным служит обращение лиц и неправительственных организаций в Комиссию по правам человека СНГ, созданную для надзора за соблюдением Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека, положения которой в широком смысле эквивалентны положениям Европейской конвенции 1950 года³.

¹ В то же время государства-ответчики обязаны выполнить постановление Суда, как правило, в течение трех месяцев и выплатить присужденную справедливую компенсацию морального вреда, в т. ч. и материального ущерба и, если это необходимо, принять меры общего и индивидуального характера по устранению допущенных нарушений. Однако в отличие от Европейского суда Комитет не определяет конкретную сумму компенсации в связи с допущенным нарушением, а лишь обязывает государство такую назначить и выплатить.

² См.: *Стецовский Ю. И.* Механизм защиты прав человека, предусмотренный документами ООН, и адвокатура // Адвокат. 2006. № 1.

³ См.: Решение Большой Палаты ЕСПЧ от 02.06.2004 г. по запросу Комитета Министров Совета Европы на представление Европейским судом консультативного заключения по вопросу о соотношении Конвенции СНГ по правам человека и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Бюллетень ЕСПЧ. 2004. № 11.

Деятельность данной Комиссии вызывает серьезную критику со стороны международного сообщества ввиду ее слабости и отсутствия на данный момент хотя бы одного принятого решения. Вместе с тем Комиссия представляет достаточно важный механизм защиты политического многообразия, если его запустить в действие и усовершенствовать, то это поможет «разгрузить» Европейский суд по правам человека от индивидуальных жалоб из России.

При защите политического многообразия до рассмотрения дела по существу можно использовать невостребованный в полной мере отечественной юриспруденцией потенциал института специальных докладчиков Совета по правам человека ООН, занимающихся вопросами политического характера, процедуру «пилотных постановлений» и предварительные меры, принимаемые Европейским судом по правам человека по обращению заявителя либо по своей инициативе.

Особую роль здесь могли бы сыграть специальный докладчик по свободе вероисповедания или убеждений и специальный докладчик по обеспечению и защите права на свободу мнения и выражения в случае предоставления Россией Специальным процедурам «постоянного приглашения». Российская Федерация не предоставила Специальным процедурам «постоянного приглашения», поэтому они должны каждый раз обращаться к российскому правительству с просьбой об их приглашении¹. В ходе посещения страны они смогли бы исследовать, контролировать, советовать и публично сообщать о ситуации с правами человека в определенной сфере, к ним можно было обратиться с индивидуальной жалобой. В случаях неэффективности работы национальных механизмов правовой защиты специальные докладчики могут оперативно посылать «срочные запросы» в правительства соответствующих стран, призывы к незамедлительным действиям, давать им детальные рекомендации. В ходе поездок по странам многим экспертам удается добиться облегчения положения пострадавших².

Достаточно эффективными на практике являются предварительные меры, применяемые Европейским судом до вынесения решения по существу дела (согласно ст. 39 Регламента Суда), которые позволяют оперативно остановить длящееся серьезное нарушение права. В большинстве случаев соответствующие государства-ответчики принимают во внимание указание Суда о необходимости принятия подобных мер за исключением единичных случаев. Несмотря на вполне «рекомендательные» формулировки, использованные Европейским судом при указании властям на то, от каких действий властям государства следует воздержаться³, предварительная мера должна считаться имеющей обязательную силу⁴, направленную на избежание неустранимого ущерба, который может быть причи-

¹ См.: Правила посещения стран Специальными процедурами Комиссии ООН по правам человека // URL: <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/visits.htm> (дата обращения: 18.12.2008).

² Например, в январе 1992 г. Специальному докладчику по вопросу о положении в области прав человека в Афганистане удалось убедить президента Наджибуллу заменить вынесенные 114 осужденным смертные приговоры наказанием в виде лишения свободы на 20-летний срок. (См.: Деятельность специальных докладчиков Организации Объединенных Наций: 17 вопросов и ответов // Права человека: изложение фактов. 1992. № 27. С. 20–22).

³ См.: *Де Сальвиа М.* Европейский Суд по правам человека на пороге новых реформ. Будущее Европейского Суда: интенсификация деятельности или реформирование системы? // Российская юстиция. 2003. № 7. С. 9.

⁴ Постановление ЕСПЧ от 17.01.2006 г. по делу «Аульми против Франции» // Бюллетень ЕСПЧ. 2007. № 8.

нен жертве предполагаемого нарушения. Поэтому ее неисполнение во многих случаях признается нарушением ст. 34 Конвенции¹. Среди таких мер были указания об отложении исполнения смертного приговора, о запрете выдачи лица в другое государство, необходимости помещения заключенного в больницу и обеспечения лечения, предоставлении места и встреч с адвокатом и другие².

На наш взгляд, в будущем возможно развитие новых тенденций в эволюционной юриспруденции Европейского суда с просьбой о запрещении предпринимать какие-либо меры, затрагивающие политические права заявителя, особенно когда вмешательство в права «не было предусмотрено законом», что прямо не исключено ст. 39 Регламента Суда. В то же время Суд вправе это сделать в рамках предварительных мер до вынесения постановления по существу и в окончательном постановлении. Хотя до недавнего времени Суд, исходя из принципа субсидиарности, не делал этого, лишь указывал на нарушение конкретных прав. Подобные решения принимались в тех редких случаях, когда не было иных способов для восстановления нарушенных прав заявителя. Государство-ответчик выбирало, какие меры индивидуального или общего характера следует предпринять, чтобы восстановить нарушенное право, помимо выплаты присужденной Судом компенсации. Например, Европейский суд в своих постановлениях указывал обеспечить освобождение заключенных заявителей из содержания под стражей («Илашку и другие против Молдавии и России»), в том числе до суда («Алексамян против России»), исполнить в течение трех месяцев решения национальных судов по выплате компенсаций, присужденных заявителям («Познарихина против России»)³.

Наиболее важная роль Европейского суда — принимать «пилотные постановления» в случае обнаружения структурных или системных проблем в конкретной стране, которые являются или могут стать источником большого числа аналогичных жалоб.

Процедура «пилотных постановлений» понуждает государство-ответчик к исполнению постановлений Суда, быстрому и адекватному разрешению на внутригосударственном уровне многочисленных подобных дел для предотвращения допущенных нарушений Европейской конвенции в дальнейшем. Суд, например, может обязать государство-ответчика в течение шести месяцев установить эффективное внутригосударственное средство (или комплекс средств) правовой защиты в целях обеспечения полного восстановления нарушенных прав, предоставить справедливое возмещение в течение одного года от даты вступления в силу постановления всем пострадавшим, кто подал аналогичные жалобы («Бурдов против России № 2»)⁴.

Исходя из изложенного ряда проблем, если отсутствует политическая воля законодателя или не функционирует должным образом конституционная система сдержек и противовесов, именно многочисленные аналогичные жалобы

¹ Постановление ЕСПЧ от 27.03.2008 г. по делу «Штукатуров против России» // Бюллетень ЕСПЧ. 2008. № 9.

² Постановление от 12.03.2003 г. по делу «Оджалан против Турции» // Бюллетень ЕСПЧ. 2003. № 8; Постановление от 07.06.2007 г. по делу «Гарабаев против России» // Бюллетень ЕСПЧ. 2007. № 11; Частичное решение от 24.01.2008 г. по делу «Алексамян против России» // Бюллетень ЕСПЧ. 2008. № 7; Постановление от 19.06.2008 г. по делу «Рябкин против России» // Бюллетень ЕСПЧ. 2009. № 1.

³ Бюллетень ЕСПЧ. 2004. № 12; 2009. № 4; Российская юстиция. 2006. № 1.

⁴ Информация о первом пилотном Постановлении ЕСПЧ от 15.01.2009 г. в отношении России по проблеме неисполнения или задержек в исполнении решений внутригосударственных судов «Бурдов против России № 2» // Бюллетень ЕСПЧ. 2009. № 5.

в Европейский суд на нарушение политических прав могут инициировать процедуру «пилотного» постановления. В таком случае международный орган может способствовать защите не только субъективных прав, но и политических основ конституционного строя путем принятия серьезных политико-правовых решений, юридически обязательных для государства. На уровне Европейского суда прецедентная практика по различным аспектам политического многообразия (особенно по ст.ст. 10 и 11 Конвенции) в отношении России значительно растет. Вместе с тем по вопросам защиты политических прав Суд пока не затрагивал процедуры «пилотного» постановления. Например, несмотря на разъяснения Пленума Верховного Суда РФ в соответствии с правовыми позициями Европейского суда о том, что выраженные лицом оценочные суждения не подлежат доказыванию в суде, они не всегда учитываются на практике, что порождает новые аналогичные дела в Европейском суде¹. Причины этого заключаются не только в низкой правовой культуре правоприменителей, но и в том, что за несоблюдение Постановлений Пленума Верховного Суда и решений Европейского суда в законодательстве прямо не установлена ответственность.

Постоянный рост жалоб в Европейский суд из России по различным категориям дел приводит в последнее время к ежегодному взысканию нескольких миллионов евро из федерального бюджета фактически без привлечения в каждом случае виновных в нарушении международных обязательств органов власти и их должностных лиц к ответственности.

Полагаем целесообразным дополнить действующую редакцию Федерального закона РФ «О международных договорах Российской Федерации» нормами следующего содержания: «Решения межгосударственных органов о нарушении обязательств по международному договору Российской Федерации являются основанием для привлечения виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Суммы компенсации за нарушение международных обязательств Российской Федерацией подлежат взысканию с виновных лиц в федеральный бюджет в порядке регресса. Надзор за исполнением решений межгосударственных органов о нарушении обязательств по международному договору Российской Федерации и привлечением виновных лиц к ответственности осуществляют органы прокуратуры Российской Федерации».

Эффективность соблюдения и защиты прав человека зависит во многом от правовой просвещенности населения и государственных служащих о действующих международных стандартах и соответствии им национального законодательства. Россия обязана подавать периодические доклады в Комитет ООН по правам человека и Совет Европы по вопросам принятых на себя международных обязательств. По результатам их рассмотрения поступают рекомендации международных органов по устранению нарушения международных обязательств. Вместе с тем обычно не публикуются рекомендации договорных органов ООН по Российской Федерации², периодические доклады и частично практика Европейского суда

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Российская газета. 2005. 12 марта; Постановление ЕСПЧ от 10.07.2007 г. по делу «Дюльдин и Кислов против России» // Бюллетень ЕСПЧ. 2008. № 11.

² Генеральная Ассамблея ООН. Совет по правам человека. A/HRC/WG6/4/RUS/3. Резюме, подготовленное управлением Верховного комиссара по правам человека в соответствии с пунктом 15(С) приложения к резолюции 5/1 Совета по правам человека. Женева, 2009. С. 4.

по правам человека. В связи с этим необходима обязательная публикация указанной документации, относящейся к России, в оригинале и в переводе на русский язык в официальных печатных изданиях МИД РФ, МВД РФ, Министерства юстиции РФ и в интернете на русскоязычных версиях официальных сайтов международных организаций. Такую обязанность целесообразно закрепить в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации» с установлением процедуры перевода и сроков публикации документации.

По итогам национальных периодических докладов России в международные организации последние критически относятся к: изменениям в российской избирательной системе (отмена выборов губернаторов, переход на выборы Государственной Думы по партийным спискам, изменение организационной структуры политических партий, использование административных ресурсов и т. п.); усилению «вертикали власти»; сужению сферы гласности и плюрализма. Парламентская Ассамблея Совета Европы призвала создавать более благоприятные условия для нормального функционирования плюралистической демократии¹. Поэтому в целях повышения эффективности соблюдения международных стандартов политического многообразия необходима разработка и реализация Государственной Думой РФ Программы приведения национального законодательства в соответствие с международными стандартами с последующей публикацией и распространением ежегодного доклада о положении в области прав человека в России.

¹ См., например: Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1455 (2005) от 22.06.2005 г. «О выполнении Российской Федерацией своих обязательств» // Совет Европы и Россия. 2005. № 1.