

Татьяна Юрьевна Кулапова\*

## Правовой опыт Совета Европы: влияние на правовую систему Российской Федерации

После окончания Второй мировой войны мировая общественность осознала необходимость всеобщей защиты прав человека. Государства были заинтересованы в принятии на себя взаимных обязательств в этой сфере. Такие обязательства в международном праве принято называть *erga omnes*<sup>1</sup>.

С указанной целью в числе прочих в 1949 г. была создана международная региональная организация Совет Европы, призванная содействовать сотрудничеству государств в сфере защиты прав человека, цель которой — «достижение большего единства между его Членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и содействие их экономическому и социальному прогрессу»<sup>2</sup>.

«Полезность» Совета Европы как международной организации для государств — членов заключается прежде всего в том, что в числе основных конвенций, принимающихся в ее рамках, в первую очередь находятся международные договоры в области прав человека.

Для Российской Федерации Совет Европы стал ориентиром в 1990-е гг. Западным исследователям представлялось, что интеграция Российской Федерации в Совет Европы приведет к негативным последствиям для законности страсбургской системы защиты прав человека. Во-первых, участие России повысит вероятность того, что европейское право прав человека не будет соблюдаться, будет нарушаться. Во-вторых, это, скорее всего, бросит вызов так называемой внутренней «страсбургской точке зрения». Учитывая трудности, с которыми Россия столкнется при соблюдении европейского права прав человека в своем внутреннем правовом порядке, а также связанные с вынесением решений Страсбургом российскому правительству, у Совета Европы возникнет сильное искушение создать двухуровневый правовой порядок, предьявляющий

---

\* Аспирант кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии. E-mail: kularova.t.y@gmail.com.

<sup>1</sup> См.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учебник для студентов юридических факультетов и вузов. М., 2005. С. 415.

<sup>2</sup> Статья 1 Устава Совета Европы 1949 г. // Официальный сайт Совета Европы. URL: <http://hub.coe.int> (дата обращения: 22.02.2013).

России пониженные требования. А это, в свою очередь, может повлечь со стороны других государств—членов Совета Европы ослабление их обязательств по соблюдению европейских стандартов защиты прав человека<sup>1</sup>.

Однако, как было отмечено депутатом Государственной Думы, входившим в 1992 г. в российскую делегацию в Парламентской Ассамблее Совета Европы, С. А. Готовым вступление России в Совет Европы несет определенные плюсы для этой международной организации. Во-первых, принятие в членство России дает Совету Европы «второе крыло» — как возможность для расширения влияния ценностей и норм Западной Европы в этой стране с многонациональным населением. Во-вторых, это послужит укреплению европейской безопасности. В-третьих, это сделает объединенную Европу более сильной в соперничестве с Соединенными Штатами и Японией. В-четвертых, Совет Европы смог бы оказать поддержку российским «реформаторам». В-пятых, непринятие России в Совет Европы могло бы обозначать поддержку роста терроризма в России<sup>2</sup>.

Какие же цели и интересы преследовала Российская Федерация, выразив намерение стать членом европейской системы защиты прав человека?

1. Получение основательной трибуны для выражения собственных взглядов и поддержки в формировании общественного мнения. В частности, данная трибуна могла бы быть использована для защиты русскоговорящего населения стран Балтики, а также с целью выражения негативного отношения России к экспансии НАТО.

2. Содействие проведению правовых и социальных реформ.

3. Содействие организации международного гуманитарного сотрудничества.

4. Обеспечение арены для интеграции России и стран бывшего СССР в мировое сообщество.

5. Создание условий для прямого сотрудничества между регионами европейских стран—участниц Совета Европы и республиками, краями и областями стран СНГ.

6. Создание основы для совершенствования норм, гарантирующих деятельность оппозиции и сменяемость власти<sup>3</sup>.

К моменту вступления в Совет Европы Российская Федерация отвечала далеко не всем требованиям данной организации. И, получая членство в европейской системе защиты прав человека, Россия взяла на себя ряд обязательств, в частности, приняв Федеральный закон от 23 февраля 1996 г. № 19-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы»<sup>4</sup>.

Для того чтобы проанализировать влияние юридического опыта Совета Европы на правовую систему и правовую культуру Российской Федерации, необходимо хотя бы кратко рассмотреть вопрос о том, насколько эффективно она исполняет возложенные на нее Советом Европы обязательства, какие проблемы при этом возникают и с чем они связаны, а также каким образом эволюционировал правовой опыт Российской Федерации под влиянием европейской системы защиты прав человека.

При вступлении России в Совет Европы ей прежде всего были подписаны Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г., Европейская хартия местного самоуправления 1985 г.,

<sup>1</sup> См.: *Janis M.* Russia and the «Legality» of Strasbourg Law // *European Journal of International Law.* 1997. V. 8. С. 98.

<sup>2</sup> См.: *Готов С. А.* Право Совета Европы и Россия. Краснодар, 1996. С. 11.

<sup>3</sup> См.: *Bowring B.* Russia's Accession to the Council of Europe and Human Rights: Compliance or Cross-Purposes? // *European Human Rights Law Review.* 1997. V. 2. P. 634–635.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 9, ст. 774.

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г., Хартия о региональных языках и языках меньшинств 1992 г. С учетом принятых на себя обязательств Россия существенно обновила свое законодательство.

Вступив в Совет Европы, граждане Российской Федерации получили возможность обращаться за защитой своих прав, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в Европейский суд по правам человека.

Изменения в российском законодательстве произошли также во многом вследствие исполнения вынесенных в отношении Российской Федерации постановлений Европейским судом по правам человека.

Несмотря на положительные шаги в рамках интеграции России в Совет Европы, следует подчеркнуть, что правовая система Российской Федерации на сегодняшний день нуждается в совершенствовании.

Проблема оптимизации именно *практической составляющей* правового опыта Российской Федерации остается актуальной на сегодняшний день. Одним из показателей степени соответствия российского юридического опыта европейским стандартам защиты прав человека является число постановлений Европейского суда по правам человека о нарушении Российской Федерацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция).

На январь 2013 г. общее количество жалоб, поступивших от Российской Федерации, составляет 28 598, это 22,3 % от общего количества жалоб<sup>1</sup>. Число постановлений, вынесенных Европейским судом по правам человека о нарушении Россией основных положений Конвенции, — 122, что превышает показатели по другим государствам—членам Совета Европы. Из указанных постановлений 64 — фиксируют нарушение права на свободу и личную неприкосновенность, 48 — нарушение права не подвергаться пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, 33 — права на справедливое судебное разбирательство, 28 — нарушение права на жизнь, 16 — права на защиту собственности<sup>2</sup>.

Проблему гармонизации правового опыта России с европейскими стандартами защиты прав человека характеризует значительное количество постановлений Европейского суда по правам человека, которые не всегда исполняются на территории Российской Федерации, а также значительное число «клоновых» жалоб, поступающих от граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека. Указанные факты ставят перед исследователями вопрос: какое место занимает европейское право прав человека в правовой системе и культуре Российской Федерации?

При ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая является основой европейского права прав человека, было отмечено, что Россия «признает *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации». Россия связана обязательством, предусмотренным ч. 1 ст. 46 Конвенции, исполнять окончательные постановления Европейского суда по правам человека по спорам, в которых она является Стороной<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Annual Report 2012. Registry of the European Court of Human Rights. Strasbourg, 2013. P. 150.

<sup>2</sup> См.: Ibid. P. 157.

<sup>3</sup> См.: О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней : федеральный закон РФ от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14, ст. 1514.

«Права и свободы, закрепленные в Конвенции, а также решения Суда, в той степени, в какой они выражают общепризнанные принципы и нормы международного права, — являются составной частью российской правовой системы»<sup>1</sup>.

Конвенция, так же как и Конституция РФ, исходит из того, что общепризнанные в современном правовом государстве основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения и не могут быть отменены.

Вследствие этого, как справедливо отмечает В. Д. Зорькин, Конвенция занимает особое место по сравнению с традиционными нормами международного права и международными договорами. На основании ст. 15 Конституции РФ Конвенция включена в российскую правовую систему в качестве международного договора, имеющего приоритет над внутренним законодательством.

Особое положение Конвенции и постановлений Европейского суда по правам человека в правовой системе Российской Федерации определяется сферой регулирования — сферой прав человека, которая на сегодняшний день не является предметом исключительно внутренней компетенции государств.

Однако, говоря об особом месте Конвенции и постановлений Европейского суда по правам человека в правовой системе Российской Федерации, В. Д. Зорькин указывает, что Конституция РФ занимает высшее положение. «Конституция в статье 15 устанавливает приоритет международного договора над положениями закона, но не над положениями Конституции. Монополия на истолкование положений Конституции и выявление конституционного смысла закона принадлежит Конституционному Суду. И поэтому истолкование Конституции, данное высшим судебным органом государства, не может быть преодолено путем толкования Конвенции, поскольку ее юридическая сила все-таки юридическую силу Конституции не превосходит»<sup>2</sup>.

Вопрос о соотношении европейских правовых стандартов защиты прав человека с положениями Конституции РФ и соответственно с национальными интересами Российской Федерации остро возник в октябре 2010 г., когда Европейский суд по правам человека принял постановление по делу Маркин против России<sup>3</sup>, вызвавшее большой общественный резонанс.

Российский военнослужащий Константин Маркин обратился в Конституционный Суд РФ после того, как ему, одинокому отцу троих детей, было отказано в предоставлении отпуска по уходу за детьми гарнизонным военным судом. Конституционный суд РФ не нашел оснований для удовлетворения жалобы. Европейский суд по правам человека, куда в дальнейшем обратился Константин Маркин, признал в данном случае нарушение ст. 14 Конвенции (запрещение дискриминации).

Ответом на это постановление стало выступление В. Д. Зорькина с публикацией в «Российской газете», где он назвал подобные постановления политическими решениями, отметив, что «когда такие решения принимаются во благо защиты прав и свобод граждан и развития нашей страны, Россия всегда будет неукоснительно их соблюдать. Но когда те или иные решения Страсбургского суда сомнительны с точки зрения сути самой Европейской конвенции о правах человека и тем более прямым образом затрагивают национальный суверенитет, основополагающие конституционные принципы, Россия вправе выработать защитный механизм от таких решений. Именно через призму Конституции должна решаться и проблема соотношения постановлений КС

<sup>1</sup> Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 478.

<sup>2</sup> Его же. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.

<sup>3</sup> См.: Konstantin Markin v. Russia, № 30078/06, 07.10.2010.

и ЕСПЧ. ...Так же как и другие европейские государства, Россия должна бороться и за сохранение своего суверенитета, и за бережное отношение к Европейской конвенции, защиту ее от неадекватных, сомнительных решений»<sup>1</sup>.

Подобная точка зрения, ставшая сегодня официальной позицией российских властей, тем не менее, не является бесспорной. Она сомнительна с позиции положений Венской конвенции «О праве международных договоров». Генеральный секретарь Совета Европы Турбьерна Ягланда справедливо отметил: «Права человека важнее национальных законов и не могут подчиняться узким политическим интересам. А Европейский суд по правам человека помогает странам реформировать свои правовые системы в соответствии с Конвенцией»<sup>2</sup>.

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Волков, В. Имплементация решений Европейского суда по правам человека в практике Конституционного Суда РФ. Законопроект А. Торшина // Российский ежегодник международного права. — СПб., 2011. — С. 216–223.

2. Глотов, С. А. Право Совета Европы и Россия / С. А. Глотов. — Краснодар, 1996. — 142 с.

3. Зорькин, В. Д. Современный мир, право и Конституция / В. Д. Зорькин. — М., 2010. — 545 с.

4. Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть : учебник для студентов юридических факультетов и вузов / И. И. Лукашук. — М., 2005. — 432 с.

5. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней : федеральный закон РФ от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 14, ст. 1514.

<sup>1</sup> См.: Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 окт.

<sup>2</sup> Волков В. Имплементация решений Европейского суда по правам человека в практике Конституционного Суда РФ. Законопроект А. Торшина // Российский ежегодник международного права. 2011. С. 218.