

Доклад на международный семинар «Обучение гражданственности и европейским стандартам в области прав человека» (Москва, МГИМО, 21-22.09.2006 г.)

«Применение Конвенции о защите прав человека в судах России: судебная практика и проблемы обучения»

А. Л. Бурков*

Доклад непосредственно связан с проблемой применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в судах Российской Федерации и посвящен способам обучения судей и сторон дела применению Конвенции и прецедентного права Европейского суда по правам человека в российском судебном процессе.

I. Вступление Российской Федерации в Совет Европы и обязательство применять Конвенцию в рамках национальной правовой системы

1) Политическое присоединение

i. Комитет Министров Совета Европы и Министерство иностранных дел РФ о правопорядке Российской Федерации

28 февраля 1996 г. Российская Федерация была допущена присоединиться к Уставу Совета Европы без соблюдения всех необходимых условий, установленных для государств-участников. Присоединение России произошло несмотря на отрицательный специальный отчет «*Eminent Lawyers Report*», в котором эксперты пришли к заключению, что «правопорядок Российской Федерации в настоящий момент не соответствует стандартам Совета Европы, закрепленным в его Уставе и развитым учреждениями Европейской конвенции о защите прав человека»¹. Аналогичная оценка правовой

* Бурков Антон Леонидович – кандидат юридических наук; магистр международного права (Эссекский Университет); докторант факультета права Кембриджского Университета; юрист, координатор программ Уральского центра конституционной и международной защиты прав человека общественного объединения «Сутяжник». Автор выражает благодарность Кембриджскому зарубежному фонду (Cambridge Overseas Trust) за поддержку участия в данном международном семинаре. С автором можно связаться по электронному адресу ab636@cam.ac.uk

¹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards Prepared by Rudolf Bernhardt, Stefan Trechsel, Albert Weitzel, and Felix Ermacora*, 7 October 1994. 15:7 *Human Rights Law Journal* (1994). P. 287; Цит. По: М. Janis, *Russia and the «Legality» of Strasbourg Law*. 1 *European Journal of International Law* (1997). P. 93.

системы Российской Федерации была дана директором Правового департамента Министерства иностранных дел России А. Ходаковым в Пояснительной записке от 30 января 1996 г. по вопросу о подписании Российской Федерацией к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней.² Тем не менее, Российская Федерация вступила в Совет Европы.

ii. Последствия такого политического присоединения

Такое присоединение по политическим мотивам вызывало беспокойство относительно будущего соблюдения Страсбургского права, потому что, при отсутствии, кроме всего прочего, у Российской Федерации опыта защиты прав человека на национальном уровне, вполне вероятно, что в России может быть совершено очень большое число нарушений европейских стандартов прав человека, и что они не будут устранены в рамках национальной правовой системы³.

II. Качество применения Конвенции в российских судах

В соответствии со статьей 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция или Европейская конвенция) Российская Федерация взяла на себя обязательство обеспечивать каждому находящемуся под ее юрисдикцией права и свободы, определенные в разделе I Конвенции. При анализе судебной практики создается впечатление, что в России это обязательство, как правило, понимается как признание российскими властями полномочий Европейского суда по правам человека (далее — Европейский суд) на разрешение обращений, указывающих на нарушения положений Конвенции, совершенные под юрисдикцией Российской Федерации. Другими словами, ратификация Конвенции воспринимается гражданами как признание права «писать в Страсбург», как право жаловаться в международный орган, как панацея от всех бед⁴, в то

² Европейский суд по правам человека и защита свободы слова в России: прецеденты, анализ, рекомендации / под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышева. — М.: Ин-т проблем информ. права, 2004. — Т. 2. — (Журналистика и право; Вып. 43) [Электрон, ресурс]. — Режим доступа: www.medialaw.ru/article/O/7/2.htm

³ См.: М. Janis, *Russia and the «Legality» of Strasbourg Law*. P. 98.

⁴ См.: Деменева, А. В. Европейский суд: панацея от всех бед? // Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах: Материалы науч.-практ. конф. // под. ред. А. Л. Буркова. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. — С. 36. Доступно также на www.sutyajnik.ru/rus/library/sborniki/sud_zaschita.pdf

время как главная идея международного права защиты прав человека состоит в том, чтобы «принести права человека домой»⁵.

Обращает на себя внимание сильное нежелание со стороны российских судей применять Конвенцию в своих постановлениях. Приведем пример. Из 3911 судебных решений Верховного суда РФ по состоянию на сентябрь 2004 г. только в 12 из них упоминалась Конвенция: в 8 судебных решениях содержалась оценка Верховным судом РФ соответствия Конвенции тех или иных действий стороны процесса; в остальных четырех случаях Верховный суд РФ лишь очень кратко указывает аргументы стороны, основанные на Конвенции, но не дает какой-либо оценки данным аргументам. Даже в том небольшом количестве дел, где упоминается Конвенция, Верховный суд РФ допускает ошибки, так как не обращается к прецедентным решениям Европейского суда по правам человека. Например, в одном случае Верховный суд РФ применил статью 14 Конвенции как самостоятельную статью. В целом практика Верховного суда РФ по применению Конвенции выглядит неудовлетворительно. Данный вывод сделан на основе анализа практики Верховного суда РФ по состоянию на сентябрь 2004 г. как суда первой, кассационной и надзорной инстанций, представленной на сайте Верховного суда РФ⁶. Аналогичная и порой худшая ситуация складывается в нижестоящих судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Некоторое исключение составляет практика Конституционного Суда РФ и отдельных судей федеральных районных судов.⁷

С такой ситуацией применения Конвенции столкнулись юристы, основывающие свои правовые позиции по делу в том числе на положениях Конвенции и прецедентного права Европейского суда. В данном докладе изложен опыт одной из российских некоммерческих организаций. Уральский центр конституционной и международной защиты прав человека общественного объединения «Сутяжник»⁸ разрешал данную

⁵ *Бойл, К.* Применение международных обязательств в области прав человека на национальном уровне: Курс лекций по предмету «Международное право защиты прав человека» по программе магистратуры 2003–2004 гг. в Университете Эссекса (не опубл.).

⁶ См.: www.supcourt.ru

⁷ Подробнее см. Применение Европейской конвенции по правам человека в судах России / Под ред. А. Л. Буркова. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2006. — 264 с. (Междунар. защита прав человека; Вып. 6). Доступно также на www.sutyajnik.ru/rus/library/sborniki/echr6

⁸ Вэб-сайт организации www.sutyajnik.ru

проблему с помощью техники «стратегического ведения дел», которая предусматривает не только ссылку на Конвенцию и прецеденты Европейского суда, но и попутное просвещение российских судей применению международных актов в конкретных делах и решениях.

После начала кампании по стратегическому использованию Конвенции, организованной Суляжником в 1996 году, обнаружались пробелы, в первую очередь, в собственном образовании в области применения Конвенции. В 1996 году никто из сотрудников организации, как и абсолютное большинство юристов, практикующих в Российской Федерации, не имели представления о способах применения Конвенции. Никто не знал (1) «где применять Конвенцию» и (2) «как применять Конвенцию». На юридических факультетах не давались лекции или семинары по теме Конвенции, тем более не было каких-либо учебников, посвященных Конвенции. Единственным способом получения знаний в этой области было самообразование. Благодаря совместному проекту «Суляжника» с Комиссией по правам человека Совета Европы и лондонской организации «Интерайтс» сотрудники «Суляжника» и активисты-правозащитники Урала начали кампанию по самообразованию, пригласив к участию в серии тренингов международных экспертов из Совета Европы, Лондона и Эссекского Университета (Англия).

В последствии «Суляжник» продолжил кампанию по применению Конвенции, направляя в различные судебные инстанции иски, жалобы и заявления. Каждый иск, каждое обоснование (меморандум) по делу содержал параграф, посвященный толкованию Конвенции относительно фактов дела. Каждое выступление в суде основывалось на положениях Конвенции и прецедентного права Европейского суда.

Мониторинг судебных решений показывает, что основная причина не применения Конвенции — отсутствие обязанности на нее ссылаться и учета данной практики, отсутствие каких-либо знаний о Конвенции и опыта применения положений международного права в целом как у судей, так и у юристов, представляющих дело в суде. Регулярное применение аргументов, основанных на Конвенции, вынуждают судей обосновывать свое согласие или отклонение, что приводит к примитивному, но уже применению Конвенции.⁹

⁹ Подробнее см. Применение Европейской конвенции по правам человека в судах России.

III. Изучение Конвенции в России.

В дополнение к кампании по стратегическому применению Конвенции в российских судах, которая сама по себе уже является методом обучения, организация начала развивать следующие направления:

- 1) Обучать полученному опыту ведения дел в российских судах, аргументы по которым были построены на положениях Конвенции,
 - i. на специально организованных тренингах для юристов, госслужащих и представителей широкого круга заинтересованной общественности (представителей общественных организаций, профсоюзов, студентов юридических вузов);
 - ii. в университетах (как правило, частных).
- 2) Публиковать
 - i. статьи в газетах и юридических журналах
 - ii. брошюры и книги, распространяемые среди судей, юристов, представителей государственной власти и общественности.
- 3) Проводить публичные мероприятия для общественности:
 - i. распространение пресс-релизов по делам, где была применена Конвенция, доводя до сведения прессы важность применения Конвенции в судах России, не доводя дел до Европейского суда;
 - ii. проведение пресс-конференций;
 - iii. проведение круглых столов;
 - iv. проведение и выступление на конференциях и семинарах.
- 4) Был создан и поддерживается специальный обучающий сайт «Изучаем Европейскую конвенцию» (www.sutyajnik.ru/rus/echr/school), на котором каждый может ознакомиться с международными актами и российским законодательством по применению Конвенции, переводами решений и обзорами судебной практики Европейского суда по прецедентным делам, в том числе против России, уникальной подборкой примеров решений российских судов по применению Конвенции и решений Европейского суда, о делах, направленных в Европейский суд. Здесь же можно найти полные тексты книг и статей, примеры процессуальных документов, а также видеозаписи лекций по обращению в Европейский суд и применению Конвенции в судах России.

- 5) И, наконец, консультирование и помощь гражданам в подготовке обращений в Европейский суд.

IV. Основные препятствия при обучении Конвенции

1) Независимость судей

Судебные постановления будут выноситься на основании Конвенции только в случае серьезных структурных изменений в судебной системе России, обеспечивающих действительно независимый суд. Настоящая ситуация в отношении назначения на должность судьи и финансирования судебной системы говорит не в пользу их независимости от государства.¹⁰

2) Профессионализм судей

Отсутствие хорошо образованных юристов с соответствующими моральными качествами ведет к низкому уровню профессионализма судей. В конце июня 2004 года Председатель Верховного суда РФ объявил, что около 5000 судебных должностей являются вакантными, что составляет 1/5 общего числа судей (23176).¹¹

Нет сомнений, что причиной неудовлетворительного применения Конвенции в российских судах является недостаток образования. Качество юридического образования в области международного права в целом и Европейского права по правам человека в частности можно назвать неудовлетворительным. Профессор Даниленко отмечает: «Многие судьи СНГ получили свое образование и таким образом сформировали свою систему ценностей в период Советского времени»¹². Что касается сегодняшней ситуации, то профессор Даниленко также указывает на то, что «юристы и судьи продолжают

¹⁰ Подробнее см. Альтернативный отчет общественных организаций по соблюдению Международного пакта о гражданских и политических правах Российской Федерацией за период с 1997 по 2002 гг., подготовленный совместно несколькими российскими некоммерческими организациями при координации Московской Хельсинской Группы. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа www.memo.ru/hr/news/doklnpo/eng

¹¹ «Встать: суд едет!», интервью председателя Верховного суда РФ, Российская газета, 29 июня 2004 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа www.rg.ru/2004/06/29/lebedev.html; «В. Лебедев: В Российской судебной системе открыты вакансии примерно 5 тыс. судей», Федеральный правовой портал «Юридическая Россия», 28 июня 2004 г., [Электрон. ресурс]. – Режим доступа www.lawportal.ru/news/news.asp?newsID=4909.

¹² G. Danilenko, *Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice*, 10:1 European Journal of International Law (1999), 51 at 56.

получать ненадлежащие знания по международному праву. Во многих странах СНГ международное право, в частности международное право по правам человека, не включено в основную программу юридического образования и практической подготовки юристов и судей»¹³. С 1999 (год опубликования статьи профессора Даниленко) ситуация значительным образом не изменилась. Юридические факультеты не включают достаточно вопросов по Европейскому праву по правам человека в программу курса международного права или не включают их вообще. По этой же причине знания этой области международного права редко проверяются при сдаче квалификационных экзаменов при вступлении в адвокатуру и в должность судьи.

Темы курсовых и дипломных работ редко касаются вопросов Конвенции или Европейского суда. Конечно, не обходится и без приятных исключений (например, Институт государства и права Тюменского государственного университета, Уральская государственная юридическая академия, Казанский государственный университет).

Учебники и пособия по изучению и применению Конвенции отсутствуют или имеются в крайне ограниченном количестве и низкого содержательного качества. Исключение составляют публикации, например, Института проблем информационного права (серия «Журналистика и право»), Уральского центра конституционной и международной защиты прав человека (серия «Международная защита прав человека»).

Низкие темпы внедрения практики повсеместного применения Конвенции вызваны отсутствием каких-либо негативных правовых последствий для правоприменителей, например, в виде отмены судебного решения. Только спустя пять с половиной лет после ратификации Конвенции Верховный суд РФ официально выразил свое мнение в виде постановления пленума, в котором обязал судей применять Конвенцию под страхом отмены судебного решения как незаконного¹⁴. Нельзя сказать, что данное положение уже заработало на практике.

3) Мотивация судей

У российских судей отсутствует профессиональная мотивация применять Конвенцию при рассмотрении дел, а значит изучать Конвенцию. Курсы повышения

¹³ Там же, 69.

¹⁴ Постановление Пленума Верховного суда РФ от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». Бюл. ВС РФ. — №. 12. — 2003.

квалификации судей не включают в свои программы выступления юристов, на практике применявших нормы Конвенции. Решения, вынесенные судьями, в том числе при участии прокуроров, и приведшие к поражению России в Европейском суде, не влекут для вынесшего решение судьи негативных последствий (лишение полномочий, освобождение от должности, перевод на работу в отдаленные районы России)¹⁵.

Отсутствие прямого указания о применении Конвенции могло быть заменено постановлениями пленума Верховного суда, что мотивировало бы судью не заинтересованного в отмене вышестоящим судом решения, вынесенного без учета положений Конвенции. Этот же инструмент должен использоваться для разъяснения положений Конвенции и прецедентного права Европейского суда, как это делалось многие годы при разъяснении положений как материального, так и процессуального права.

Например, еще до вступления в силу ГПК РФ, пленум Верховного суда РФ издал постановление, специально посвященное применению ГПК РФ¹⁶. В целом же существует более 30 постановлений пленума Верховного суда РФ, посвященных разъяснению ГПК. Несмотря на то, что Конвенция и российское законодательство по юридической силе равны, и даже Конвенция обладает приоритетом, Верховный суд РФ не уделяет должного внимания разъяснению положений Конвенции. На сегодняшний день не существует каких-либо специально посвященных Конвенции постановлений. Причина кроется в комплектовании состава Пленума Верховного суда не подготовленными в области применения Конвенции кадрами.

Таким образом, необходимо предложить, чтобы Пленум Верховного суда РФ разработал программу принятия постановлений по разъяснению Конвенции:

- (1) по каждому положению Конвенции, с подробным изложением прецедентов Европейского суда, дающих толкование положений Конвенции;

¹⁵ Мониторинг привлечения к дисциплинарной ответственности лиц, виновных в нарушении Конвенции о защите прав человека и основных свобод доступен на сайте ОО «Сутяжник»: www.sutyajnik.ru/erm/osi/sud_dela/ES/analis_resheni.html

¹⁶ Постановление Пленума Верховного суда РФ от 20.01.2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюл. ВС РФ. — № 3. — 2003.

(2) по каждому постановлению Европейского суда вынесенного в отношении России, разъясняя выявленные Судом проблемы в российской правовой системе и практике.

Принятие таких постановлений заставит судей задумываться, что принятое решение без учета положений Конвенции будет отменено вышестоящим судом в связи с тем, что не учтены положения постановления пленума, разъясняющего положения Конвенции. Это привнесет стимул к применению Конвенции и прецедентного права Европейского суда. В свою очередь последнее будет иметь сильный положительный эффект на то, как Конвенция изучается на юридических факультетах. Конвенцию вынуждены будут преподавать не только в рамках курса международного права, но также в рамках курсов по различным отраслям права: гражданский и уголовный процесс, административное, гражданское право и т.д. Вопросы по Конвенции и прецедентному праву Европейского суда будут включены в экзаменационные билеты выпускных экзаменов университетов, квалификационных экзаменов коллегий адвокатов, экзаменов для вступления в должность судьи.

Заключение

Есть положительные изменения в том, как применяется Конвенция и как она преподается. Больше появляется новостей, посвященных судебным процессам, где успешно была применена Конвенция. Некоторые судьи научились применять Конвенцию, как она понимается в постановлениях Европейского суда.

Безусловно, эти сдвиги появились благодаря многим причинам: первые дела, рассмотренные Европейским судом против России; кампании НКО по стратегическому применению Конвенции; книги, опубликованные, как правило, некоммерческими организациями.

Мы оптимисты. Великобритания ратифицировала Конвенцию более 50 лет назад. И только в 2000 году, после принятия Закона о правах человека, инкорпорировавшего Конвенцию в правовую систему страны, суды Великобритании стали обязаны применять Конвенцию в своих решениях. Ранее Конвенция просто «принималась во внимание». У России еще есть шанс сделать это быстрее старейшей европейской демократии, так как после ратификации Конвенции прошло только 8 лет.