

# Новая Европа

## СТАНДАРТЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ

С.А. Горшкова\*

Переход России к демократическому обществу создал качественную новую правовую ситуацию — появилась потребность создания системы защиты прав человека с учетом имеющегося в этой области международного и особенно европейского опыта (принимая во внимание участие в Совете Европы России и выполнение ею принятых обязательств).

Этот опыт подтверждает, что Россия как демократическое государство не может полноценно развиваться без своей собственной национальной организации защиты прав человека. Утверждение устойчиво функционирующего института защиты прав человека является одной из основополагающих задач, решаемых в ходе реформы российской правовой системы и вхождения ее в европейское правовое пространство. С этим связано и преодоление доставшегося стране тяжелого наследства в области прав человека: нарушений законности; несовершенства законодательной базы; неэффективности правоприменительной практики; отставания юридической науки, среднего и высшего образования в вопросах изучения и преподавания прав человека и других недостатков.

В Европе уже десятки лет эффективно действует конвенционная и судебная защита прав человека. Ее юридическую основу составляют правовые нормы, закрепленные в конвенциях и соглашениях, подписанных европейскими странами, прежде всего в рамках Совета Европы. Среди этих документов важнейшим является Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных

---

\*Кандидат юридических наук.

свобод не могла не повлиять на правовую систему России, проводившую демократические преобразования. Конвенция была подписана Россией лишь при вступлении в Совет Европы (февраль 1996 года), а ее ратификация российским парламентом состоялась через два года, но имплементация Конвенции во внутреннее российское право начала осуществляться одновременно с его реформированием.

С 1992 года Российская Федерация принимала участие в различных направлениях деятельности Совета Европы, подключилась к выполнению межправительственных программ «сотрудничества и содействия» (в частности, в области правовых реформ и прав человека). Начиная с этого времени, важнейшие положения Конвенции находят свое отражение в различных законодательных актах, вступивших в силу в нашей стране.

Положение с правовым обеспечением защиты прав человека в нашей стране существенно улучшилось с введением в действие Конституции Российской Федерации (1993 года). Многие конституционные положения, закрепившие правовой статус человека и гражданина, были развернуты в последующем в конституционных и федеральных законах, но немало из этих положений еще нуждается в дальнейшей детализации и развитии в текущем законодательстве. В последние годы принимаемые в нашей стране федеральные законодательные акты, как правило, проходят экспертизу с учетом соответствия их международному и европейскому праву, и в частности нормам Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Применение европейского опыта в организации защиты прав человека в России не означает чисто механического копирования европейских стандартов и перенесения их на российскую действительность: как и каждое государство, Россия должна учитывать свои национальные особенности и интересы, в то же время сочетать их с интересами других стран.

Под воздействием Европейской Конвенции в российской правовой системе расширилось представление о правах человека. В это понятие были включены европейские правовые нормы и принципы, отражающие жизненно необходимые права и основные свободы человека, их юридические гарантии.

Включение международных и европейских норм по правам человека в российскую правовую систему проходило и проходит как непосредственно в виде их закрепления в Конституции Российской Федерации, конституционных и федеральных законах, так и путем подписания и ратификации нашей страной международных конвенций, соглашений и договоров, которые содержат такие нормы. Последние согласно Конституции Рос-

сийской Федерации являются частью правовой системы страны и подлежат непосредственному применению судами в установленном порядке, если по своему характеру они могут функционировать как часть права. Однако правоприменительная практика показывает, что использование судебными органами и другими инстанциями таких конвенционных норм является для России достаточно новым и потому трудным делом.

Учитывая международный опыт, а также мнение Европейского Суда по правам человека, можно признать, что более эффективным средством для реализации положений Европейской Конвенции является их инкорпорация в российскую правовую систему, то есть непосредственное включение европейских правовых норм во внутрисударственные акты.

Россия, вступив в Совет Европы, взяла на себя целый ряд обязательств, среди которых главное: продолжить реформирование правовой системы, привести законодательство и правоприменительную практику в соответствие с европейскими нормами в области прав и основных свобод человека<sup>1</sup>. Участие России в деятельности Совета Европы заметно активизировало процесс приведения российского законодательства в соответствие с европейскими принципами и стандартами и прежде всего со стандартами Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Коренным образом изменились многие вопросы правовой защиты российских граждан. Они получили право в случае исчерпания возможностей защиты внутри страны обратиться с жалобой в Европейский Суд по правам человека в Страсбурге по фактам нарушения норм Европейской Конвенции.

\*\*\*

Сопоставление соответствующих норм по правам человека Конституции, ряда федеральных конституционных и федеральных законов, других законодательных актов Российской Федерации и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, некоторых других документов Совета Европы дают основание утверждать, что российское законодательство уже во многом соответствует европейским стандартам в этой сфере. Однако этот процесс еще далеко не завершен и во многом неоднозначен. Это подтверждает сравнительный анализ по условно выделенным четырем основным направлениям или группам, систематизирующим общепризнанные права и свободы человека на основе такого классификатора, как отношение к защите и самореализации человеческой личности.

1. Как показывает сравнительный анализ, не так много суще-

ственных правовых различий между российским законодательством и правовыми стандартами Совета Европы в вопросах, отражающих жизненные интересы человека: право на жизнь; отмена смертной казни; равенство всех перед законом и судом; недопустимость дискриминации; запрещение пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания; право на свободу и личную безопасность и других, поскольку речь идет о принципиальных, основополагающих правах человека, имеющих абсолютный характер.

Эти права значительно расширены в российском законодательстве с принятием Парламентом России Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" (1994 года), Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" (1995 года), Уголовного кодекса (1996 года) и других законодательных актов.

Хотя российское законодательство содержит широкий круг правовых норм, направленных на защиту жизни и здоровья человека, однако необходимо отметить неразработанность в нем некоторых положений, касающихся права на жизнь (право, принадлежащее от рождения). В отличие от Европейской Конвенции (п. 2. ст.2) Конституция Российской Федерации не содержит четкого положения об "абсолютно необходимых" основаниях лишения жизни.

Нерешенным в законодательном плане пока остается для России вопрос о введении моратория на применение смертной казни и ее отмены в стране (не соответствует требованиям ст. 1 Протокола № 6 к Европейской Конвенции: "Смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен")<sup>2</sup>. В России, как и в ряде других стран, узаконена смертная казнь за самые тяжкие преступления, но эта мера наказания считается временной, действующей в ограниченный срок вплоть до ее отмены. Мораторий на применение смертной казни фактически с 4 августа 1996 года осуществляет своими решениями Президент Российской Федерации. В соответствии с принятым в январе 1998 года Законом, внесшим изменения в Уголовно-исполнительный кодекс, Президент Российской Федерации может помиловать всех без исключения осужденных к смерти, даже если они и не обращаются о помиловании<sup>3</sup>. Однако Россия не выполнила обязательства в этой области, не заявив официально о введении моратория на применение смертной казни и не приняв в связи с этим соответствующего закона<sup>4</sup>. Продолжают действовать и статьи Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие условия исполнения

смертных приговоров. С начала 1997 года законопроект “О моратории на исполнение наказания в виде смертной казни” находится на рассмотрении в Государственной Думе, но (в силу отрицательного отношения к нему общественного мнения) пока не принят даже в первом чтении.

Законодательство Российской Федерации учитывает статью 3 Европейской Конвенции (“Никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным, или унижающим его достоинство обращению или наказанию”)<sup>5</sup> и ратифицированную нашей страной в марте 1998 года специальную Европейскую Конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, согласно которой субъектом защиты являются все категории лиц, лишённые свободы, в отношении которых государством предпринимаются меры пресечения или наказания. Вместе с тем, как справедливо отмечают российские юристы, в действующих у нас законах и подзаконных актах нет четких определений таких понятий, как “пытка”, “бесчеловечное обращение и наказание”, “унижающее достоинство обращение или наказание” и других.

В то же время такими понятиями в соответствии с нормами европейских конвенций можно характеризовать условия содержания заключенных в большинстве российских пенитенциарных учреждений (тюрем, колониях, следственных изоляторах). В соответствии с рекомендациями Совета Европы и Указом Президента Российской Федерации “О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации” (октябрь 1997 года) определен механизм поэтапной передачи системы пенитенциарных учреждений от Министерства внутренних дел в компетенцию Министерства юстиции Российской Федерации<sup>6</sup>. Однако для более четкого проведения реформы пенитенциарной системы фактически отсутствует соответствующая законодательная база. Необходимо принять в виде федеральных законов изменения и дополнения к около 30 действующим законодательным актам.

В законодательных актах России отсутствуют нормы, которые противоречили бы положениям Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств. Однако реализация ее положений, касающихся обеспечения некоторых специальных прав национальных меньшинств, требует принятия в этой области соответствующего законодательства. Необходимо с учетом позиции международных организаций дать определение термина “национальное меньшинство”, которое не содержится в Рамочной Конвенции.

Российское законодательство, регулируя право на свободу и

личную безопасность человека, во многом отвечает требованиям статьи 5 Европейской Конвенции: “Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях (все шесть случаев лишения свободы, отмеченные п.1 ст. 5 Конвенции, включены в российское законодательство — С.Г.) и в порядке, установленном законом ... ”<sup>7</sup>. Однако по некоторым вопросам оно вступает в противоречие с конвенционными нормами. Так, в российском уголовно-процессуальном праве отсутствует требование о незамедлительном (по европейским стандартам не более 4 дней) доставлении задержанного или арестованного к судье или другому должностному лицу для проверки законности действия правоохранительных органов и установления необходимости ареста или освобождения; слишком продолжительным сроком является содержание под арестом в течение 10 суток до предъявления обвинения (по европейским нормам такой срок не должен превышать 4-х суток). К тому же установленные российским законодательством сроки часто нарушаются.

Российский суд до настоящего времени непосредственно не причастен к процедуре задержания и ареста, если не считать права арестованного обжаловать в суд уже проведенный арест или продление его срока. Предоставление права давать санкции на арест российскому прокурору, который не относится “к другому должностному лицу, уполномоченному законом осуществлять судебные функции”, противоречит п. 3 ст. 5 Конвенции и европейскому прецедентному праву<sup>8</sup>.

При ратификации Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод Россией была сделана оговорка, что действующее российское законодательство имеет иное правовое регулирование, чем положения пунктов 3 и 4 ст. 5 Конвенции. Это относилось к таким вопросам, как порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений<sup>9</sup>.

Противоречит Европейской Конвенции действующее положение в Законе РСФСР “О милиции” (1991 года), допускающее применение физической силы милицией при пресечении административных нарушений (ст. 13)<sup>10</sup>.

Учитывая это, в процессе обновления судебного законодательства необходимо устранить определенные правовые проблемы судебно-процессуального характера, касающиеся гарантии личной свободы, и другие пробелы, выявленные в связи с ратификацией европейских конвенций. Нуждается в урегулировании порядок задержания и доставления в милицию лиц, которые подозреваются в совершении преступных действий. Право на

безопасность личности должно быть гарантировано не только при задержании и аресте, но также и при проведении различных следственных экспериментов, экспертиз, освидетельствований и других следственных действий. Эти и другие существующие противоречия, различия и несоответствия могли бы быть устранены с принятием нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, который пока принят Государственной Думой в первом чтении (6 июня 1997 года).

Подвергнувшееся ранее критике со стороны международных экспертов правовое положение российских военнослужащих в настоящее время в целом отвечает европейским стандартам. Всего за период с 1992 года по 1997 год включительно было принято свыше 300 нормативных актов, регламентирующих правовое положение военнослужащих. Основные их положения вошли в новые законы: “О статусе военнослужащих”, “О воинской обязанности и военной службе” (вступил в силу в апреле 1998 года), “Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции” (вступил в силу в июле 1998 года). В Уголовном кодексе Российской Федерации (1998 года) предусмотрена уголовная ответственность за “нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности, связанное с унижением чести и достоинства или издевательством над потерпевшим либо сопряженное с насилием” (ст. 335), за оскорбление военнослужащего (ст. 336) и за другие нарушения его прав<sup>11</sup>. Вместе с тем многие правовые нормы “военных законов” в части прохождения гражданами военной службы, особенно в вопросах защиты жизни и здоровья военнослужащих, их личной безопасности не реализуются на практике.

Улучшению положению военнослужащих должна способствовать военная реформа, для проведения которой в Федеральном Собрании Российской Федерации разрабатывается необходимая законодательная база с учетом требований Конституции Российской Федерации и европейских правовых норм, подготовлен проект Федерального закона “О военной реформе в Российской Федерации”.

2. Широкое отражение в российском законодательстве в соответствии с европейскими стандартами нашли права, призванные обеспечить неприкосновенность частной жизни человека: право на свободу передвижения и запрещение высылки граждан, право на уважение частной и семейной жизни, жилища и кор-

респонденции, право на защиту чести и достоинства, право на вступление в брак, защита собственности, права иностранных граждан и другие.

Эти права получили развернутое обоснование в Конституции Российской Федерации (ст. 23—27), в Законе “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации” (1993 года), Гражданском кодексе, Часть I (1994 года), Семейном кодексе (1995 года), федеральных законах “О национально-культурной автономии” (1996 года), “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” (1996 года), а также в законах “О беженцах” (1997 года) и “О вынужденных переселенцах” (1993 года) и других законах.

Хотя еще предстоит скорректировать такие правовые нормы, как свобода передвижения и выбора места жительства, правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в связи с фактическим незащищенным и бедствующим их положением. Так, в российском законодательстве отсутствует определение понятия “жилище”, что создает неопределенность при реализации права на неприкосновенность жилища. Отсутствует законодательное регулирование порядка законного проникновения в жилище при чрезвычайных обстоятельствах находящихся на территории России. Необходимо устранить и многие недостатки в правоприменительной практике, касающейся права на уважение частной и семейной жизни, защиты собственности и других.

Следует более четко определить и правовое положение иностранных граждан в соответствии с требованиями Европейской Конвенции, в частности, Протоколов 4 (ст. 4) и 7 (ст. 1) к ней (“запрет коллективной высылки иностранцев”, “процедурные гарантии в случае высылки иностранцев” и другие). Оно может быть отрегулировано с учетом новых внешнеполитических и международно-правовых факторов с принятием Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, который находится на согласительной стадии рассмотрения в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Нерешенными еще остаются правовые отношения с нашими соотечественниками за рубежом. Перед многими из них, особенно в некоторых странах СНГ и в государствах Балтии, стоят острые проблемы, связанные с неблагоприятной социально-политической, культурной и психологической ситуацией, с ущемлением их гражданских, политических, социально-экономических, культурных и иных прав.

Государственная Дума неоднократно обращала внимание на

ситуацию в области соблюдения прав человека в государствах Прибалтики, особенно в Латвии и Эстонии, где продолжается откровенная дискриминация людей, родным языком для которых является русский. Так, в марте 1998 года Государственная Дума обратилась к Межпарламентской Ассамблее государств—участников Содружества Независимых Государств, Парламентской Ассамблее Совета Европы и Межпарламентскому Союзу в связи с нарушением “латвийскими властями общепризнанных принципов и норм международного права и стандартов Совета Европы”. Государственная Дума призвала эти организации не оставить без внимания вопрос о нарушении прав человека в Латвии, о грубом отношении в этой стране с гражданами Российской Федерации и российскими соотечественниками, поставленными в положение людей “второго сорта”, “дать действиям латвийских властей надлежащую международно-правовую оценку”<sup>12</sup>.

3. Многие права, способствующие духовной, политической, социокультурной, профессиональной и другой социальной самореализации человека: свобода мысли, совести и вероисповедания; свобода выражения мнения; свобода собраний и ассоциаций; право на свободные выборы: право на труд; право на образование и другие, — достаточно отрегулированы в последние годы в российском законодательстве в соответствии с европейскими правовыми стандартами.

После вступления России в Совет Европы с учетом важнейших положений Европейской Конвенции, касающихся выше названных прав, были приняты такие определяющие правовые акты, как Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть вторая), Федеральные законы “О занятости населения в Российской Федерации” (новая редакция), “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности”, “О свободе совести и о религиозных объединениях”, а также законы, которые содержат общие принципы организации избирательной системы, гарантии избирательных прав граждан и регламентацию проведения выборов на всех уровнях: “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления” и другие. Однако и в этой группе прав еще существуют положения, которые нуждаются в правовом регулировании с учетом европейского опыта.

Переход страны от плановой к “рыночной” экономике вызвал потребность приведения уровня правовой социальной защищенности работников наемного труда в соответствие с европейскими

правовыми стандартами, утверждения системы государственного регулирования рынка труда, контроля за соблюдением законодательства о труде, особенно за выплатой заработной платы, осуществления разработки и принятия нового Трудового кодекса Российской Федерации, ратификации Россией конвенций Международной организации труда.

Основные правовые положения, закрепленные в Европейской социальной хартии, соответствуют принципам российского законодательства, а многие нормы Хартии нашли отражение в законодательных актах Российской Федерации. Вместе с тем еще необходимо принять ряд законов, регулирующих механизмы реализации отдельных статей Хартии, и прежде всего касающихся защиты прав граждан в связи с задолженностями по заработной плате, пенсиям и пособиям.

Частые нарушения избирательного права в ходе федеральных и региональных выборов требуют внести изменения в избирательное законодательство по таким вопросам, как порядок выдвижения и регистрация кандидатов, их равенство в возможностях предвыборной агитации, процедура финансирования избирательных кампаний, правила использования в них средств массовой информации, злоупотребление служебным положением некоторых политических деятелей, обеспечение доступности контроля за подведением результатов голосования на выборах, повышение роли независимого суда при рассмотрении жалоб на случаи нарушения избирательных прав граждан, и другим.

Необходимо, учитывая обязательства России при вступлении в Совет Европы, принять закон об альтернативной гражданской службе. Он должен предоставить право гражданам страны, чьи убеждения или вероисповедания противоречат несению военной службы, а также в иных случаях, заменить военную службу альтернативной гражданской службой, как это предусмотрено статьей 59 Конституции Российской Федерации<sup>13</sup>. Такой законопроект рассматривается в Государственной Думе и пока принят в первом чтении.

Ряд правовых положений, не соответствующих европейским нормам, был бы снят с принятием таких законов, как "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", "О политических партиях", и других, которые уже несколько лет находятся на рассмотрении в Государственной Думе.

4. Права, предоставляющие человеку судебную, процессуальную защиту его прав и свобод, а также правовую помощь, право на справедливое судебное разбирательство, презумпция невиновности, наказание исключительно на основании закона, право на

эффективные средства правовой защиты, право на компенсацию в случае судебной ошибки и другие, — нашли весьма полное закрепление в законодательных актах Российской Федерации. По этой группе прав российское законодательство в большинстве случаев соответствует Конвенции и прецедентам, созданным в связи с деятельностью Комиссии и Европейского Суда по правам человека. Вместе с тем по ряду вопросов встречаются определенные несоответствия и различия. Так, существующие в российском законодательстве и правоприменительной практике сроки судебного разбирательства никак не вписываются по своей продолжительности в утвердившееся в европейском праве понятие “разумный срок” судебного разбирательства (от момента его возбуждения до вступления в силу приговора). “Судебная волокита” стала обычным явлением российского как уголовного, так и гражданского судопроизводства. Во многом это объясняется малочисленностью судебного корпуса и, как правило, перезагруженностью судей делами, особенно судебных органов низшей инстанции. Эта ситуация, в частности, должна измениться с введением института мировых судей согласно Закону “О мировых судьях Российской Федерации”, который находится на рассмотрении Федерального Собрания.

Другим пробелом в российском судопроизводстве следует считать отсутствие в законодательстве положения об “апелляции”. Хотя и существуют способы пересмотра дел: кассация, проверка в порядке надзора и возобновления дела по вновь открывшимся обстоятельствам. В этом отношении российское законодательство не соответствует Протоколу № 7 к Европейской Конвенции, который содержит положения об апелляционном судопроизводстве, о праве каждого осужденного “на то, чтобы его осуждение или приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией” (п. 1 ст. 2)<sup>14</sup>. С учетом европейского уголовного права следовало бы ввести в российское законодательство апелляционное производство с полным или частичным исследованием доказательств. Его итогом могло бы стать вынесение “окончательного приговора”.

Насущной необходимостью в проходящей реформе судебной системы является совершенствование процессуального законодательства, приведение его в соответствие с европейскими нормами, в частности, статьями 5, 6 и 7 Европейской Конвенции. Необходимо внести в законодательные акты страны изменения, касающиеся: повышения правоохранительной и правозащитной роли суда, освобождения его от обвинительных функций; порядка отправления правосудия и исполнения вынесенных судебных приговоров для того, чтобы соблюдался судебный порядок сан-

кционирования ареста, заключения и содержания под стражей; усиления защиты прав потерпевшего и других.

Острой остается проблема реализации названных положений на практике, улучшения процессуального содержания судопроизводства. Следует добиться соблюдения содержащегося в российском законодательстве положения об участии адвоката с момента задержания подозреваемого или проведения его первого допроса, что является обязательным в европейском уголовном праве.

Представляется целесообразным с учетом европейских стандартов о возмещении ущерба, нанесенного гражданину в случае судебной ошибки (ст. 3 Протокола № 7 Европейской Конвенции и европейского прецедентного права), скорректировать соответствующие положения российских законодательных актов, поскольку они предусматривают неполную компенсацию вреда, нанесенного судебной ошибкой и незаконным лишением свободы. Кроме того, необходимо в правовом отношении уточнить ряд процессуальных аспектов, связанных с исправлением допущенной судебной ошибки.

В соответствии с проходящей судебной реформой, реформой пенитенциарной системы в нашей стране предпринимаются серьезные меры по повышению эффективности существующей системы защиты прав и свобод, по более активному включению в нее судебных и административных органов, парламентских и президентских структур. В связи с этим в соответствии со статьей 13 Европейской Конвенции, используя имеющийся в этом деле европейский опыт, следует установить в законодательном порядке более четкую юридическую процедуру самой судебной защиты прав человека, даже если нарушение его прав “было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве”<sup>15</sup>.

Практика свидетельствует, что судьи и суды в России еще не выполняют своего назначения, как “третьей власти” в стране, то есть не стали достаточно сильными, авторитетными и самостоятельными органами правосудия. Основной задачей реформирования судебной системы по-прежнему является приближение судов к населению и ограждение их от влияния органов (или должностных лиц) других ветвей государственной власти и местного самоуправления.

Подключение российского законодательства к европейским правовым соглашениям, особенно в области уголовного права, поможет устранить пробелы в нашей правовой системе, в частности по таким вопросам, как терроризм и наемничество.

Многие остающиеся пробелы в процессуальном процессе и его несоответствие европейским нормам могли бы быть устране-

ны с принятием нового Уголовно-процессуального кодекса и Гражданского процессуального кодекса.

\*\*\*

Российское законодательство в основном отвечает европейским требованиям, согласно которым значительное число конституционных прав и свобод носит абсолютный характер и не подлежит ограничению даже в условиях введения чрезвычайного положения.

Однако по отношению к некоторым правам и свободам в Конституции и других законодательных актах Российской Федерации в силу определенных обстоятельств применено право государства на дерогацию с использованием опыта европейских стран, с учетом правовых норм Европейской Конвенции об основаниях частичного приостановления действий прав и основных свобод человека. В Европейской Конвенции эти нормы содержат статьи 15 (“отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях”), 16 (“ограничение на политическую деятельность иностранцев”), 17 (“запрещение злоупотреблений правами”) и 18 (“пределы использования ограничений в отношении прав”).

Сравнение соответствующих правовых норм Европейской Конвенции и российских документов, содержащих основания для ограничения гражданских прав, показывает, что между ними в основном нет принципиальных различий. Ограничения являются обычными нормами для демократического общества и принимаются в целях защиты государственной и общественной безопасности и порядка, в интересах защиты прав и свобод других граждан на основании, признанных законом. И в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и в других документах Совета Европы, как и в Конституции и других законодательных актах Российской Федерации, гражданские права находятся в приведенных выше случаях в подчиненном по отношению к интересам государства положении.

Вместе с тем в Конституции Российской Федерации по сравнению с Конвенцией существуют некоторые различия и разночтения, касающиеся круга оснований для временного ограничения отдельных прав и свобод. Например, в статье 8 Конвенции допускается вмешательство публичной власти наряду с общими и такими основаниями, которые не содержит российское законодательство (в целях предотвращения беспорядка или преступлений и других)<sup>16</sup>. Однако в российском законодательстве вопрос об основаниях и пределах возможных ограничений прав и свобод человека еще недостаточно проработан. Учитывая, что

существующая законодательная база об ограничениях прав человека и основных свобод в условиях чрезвычайного положения значительно устарела, необходимо принять еще как минимум два новых закона: о чрезвычайном положении и о военном положении. Законы должны устранить и те еще существующие отдельные разночтения и различия в российском законодательстве по сравнению с Европейской Конвенцией и Протоколами к ней.

В соответствии с обязательствами перед Советом Европы Россия должна принять все необходимые меры для обеспечения реализации норм по правам человека, гарантированных Европейской Конвенцией и Протоколами. В случае их нарушения она должна быть готова к преследованию со стороны Европейского Суда по правам человека. Его судебное решение, принятое в связи с выявившимся таким фактом на основе индивидуальной жалобы, направленной после полного исчерпания правовых средств внутренней защиты, становится обязательным для страны-нарушителя и в случае невыполнения влечет применение санкций. Правовой механизм реализации решений Европейского Суда по таким жалобам еще пока не закреплен в российском законодательстве, однако его создание стало неотложной задачей в ходе судебной реформы в нашей стране.

Для развития российского законодательства, безусловно, полезен опыт применения европейского прецедентного права, нашедший отражение прежде всего в решениях Европейской Комиссии по правам человека и Европейского Суда по правам человека. Хотя российские суды до последнего времени не признавали европейское прецедентное право, поскольку его действия не распространялись на участника судебного разбирательства в Российской Федерации, однако ратификация Россией Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод обязывает российское законодательство и правоприменительную практику учитывать прецедентное право Европейского Суда.

Проведенный сравнительный анализ позволяет утверждать, что большая часть материальных процессуальных правовых норм, содержащихся в 32-х статьях Европейской Конвенции и ее Протоколов, уже нашла отражение в Конституции, других законодательных актах Российской Федерации. Это проявилось и в принятии совершенно новых правовых актов и изменении действующих законов, многие из которых фактически приобрели новую редакцию. На основе сопоставления можно сделать вывод, что наиболее полно соответствуют европейским стандартам Совета Европы положения Конституции Российской Федерации

(глава 2) и российских законодательных актов, принятых уже после вступления ее в силу.

Ратификация Европейской Конвенции в двух палатах Федерального Собрания Российской Федерации в феврале-марте 1998 года, проведенная лишь с двумя оговорками, касающимися: 1) порядка ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений; 2) установления ареста с содержанием на гауптвахта в качестве меры дисциплинарного взыскания, налагаемой во внесудебном порядке на военнослужащих (солдат, матросов, сержантов, старшин, прапорщиков и мичманов), — подтверждает тот факт, что многие положения российского законодательства в сфере защиты прав человека уже соответствуют европейским стандартам<sup>17</sup>. Прогресс здесь несомненен и можно с полным основанием сказать, что в нашей стране произошел качественный прорыв в создании законодательной базы по правам человека, однако невысокая эффективность выполнения принятых законов, существенно не меняющаяся обстановка с нарушениями прав человека (неэффективность судебной защиты прав человека, последствия войны в Чечне, положение беженцев, сохраняющаяся задолженность по заработной плате, пенсиям и денежным пособиям, непоследовательная политика государства по социальной защищенности военнослужащих, несоблюдение прав заключенных в учреждениях пенитенциарной системы и многое другое) снижают значимость такого факта.

Назрела потребность всесторонней разработки и реализации единой законодательной программы по правам человека, призванной обеспечить системность, плановость и скоординированность этого законотворческого процесса. Первый шаг к решению этого вопроса сделан Комиссией по правам человека при Президенте Российской Федерации, представившей для обсуждения проект федеральной программы обеспечения и защиты прав и свобод человека (1998—2002). В его основу положены принципы взаимоотношения человека и государства, признанные международным сообществом. Проект определяет основные направления развития российского законодательства о правах человека и утверждения системы обеспечения и защиты прав человека.

Опыт европейских федеральных государств (ФРГ, Швейцарии и других) показывает, что единые стандарты по правам и свободам человека должны действовать на всей территории страны. Применительно к России это особенно актуально, поскольку еще далеко не решен вопрос о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, с международными и европейскими требованиями

законодательных актов субъектов Федерации в сферах, имеющих отношение к правам и свободам человека. При этом необходимо учитывать то, что согласно Конституции Российской Федерации правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств находится только в ведении Российской Федерации (ст. 71 п. "в"), а вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 п. "б")<sup>18</sup>. Поступающие из регионов материалы прокурорских проверок, сообщения средств массовой информации, а также обращения граждан свидетельствуют о широком распространении в последние годы фактов принятия представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, общепризнанным международным нормам. В 1997 года выявлено 103 тыс. правовых актов, изданных в нарушение Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. По требованиям прокуроров отменено и изменено 32,1 тыс. незаконных актов, ущемляющих трудовые, жилищные, избирательные права граждан, права инвалидов, пенсионеров, детей<sup>19</sup>.

Явно недостаточной является государственная поддержка правозащитных организаций в субъектах Российской Федерации, несмотря на принятый в связи с этим Указ Президента Российской Федерации.

Перед правоведами стоит задача определить приемлемые формы и методы реализации европейских правовых норм и принципов, учитывая особенности развития нашей страны. У нас по существу только складываются соответствующая система такой реализации и необходимые механизмы контроля за соблюдением европейских норм по правам человека. Важнейшее место в защите прав человека и гражданина с учетом международных и европейских требований должны занять органы правосудия и особенно Конституционный Суд, Верховный Суд, Арбитражный Суд и Генеральная прокуратура Российской Федерации. Для этого необходимо в ходе судебной реформы обеспечить действительную независимость судебных органов и подлинную самостоятельность судебной власти.

Содействовать поставленным целям должны существующие институты правовой защиты, уполномоченный по правам человека и Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации. Принятый в феврале 1997 года Закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" отве-

чает европейским стандартам, которые предъявляются к институту омбудсмена как правозащитной организации. Сам факт вступления в силу такого закона, несмотря на затянувшееся и пока не состоявшееся избрание Государственной Думой самого Уполномоченного по правам человека, безусловно, стал для нашей страны положительным явлением и выполнением одного из обязательств перед Советом Европы. Однако институт Уполномоченного по правам человека в нашей стране находится по существу только на стадии утверждения и еще не стал действенным средством защиты прав российских граждан. Не является достаточно эффективным органом надзора и контроля в сфере прав и свобод человека и Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации. Об этом говорит то, что она не использует возможности судебной проверки возникших правовых коллизий, конфликтных ситуаций в области прав человека. Следует определить место и значение в связи с этим и других правозащитных организаций в нашей стране.

Радикальное изменение положения, сложившегося в области прав человека, может быть возможным лишь с оздоровлением всей социально-экономической обстановки в России, развитием ее государственности. Необходимы гибкая система управления рыночной экономикой, оптимальная система обеспечения безопасности, включая военную, экономическую, продовольственную и другую, эффективное взаимодействие федеральных органов власти и органов власти в субъектах Федерации, дальнейшее совершенствование законодательства (в том числе уголовного и гражданского), развитие законодательной базы по регулированию и защите прав и свобод человека на федеральном и региональном уровнях.

Одна из важнейших задач при этом — последовательное реформирование всей правовой системы с тем, чтобы сделать ее адекватной сегодняшним и перспективным потребностям общества, что позволит и принципиально улучшить функционирование национальных государственных и неправительственных структур по контролю за соблюдением прав человека и защите этих прав.

В обстановке, когда Россия стремится стать правовым демократическим государством, обеспечение реального действия прав и свобод граждан, их надежный, гарантированный правовой статус, юридическая защищенность остаются одной из ключевых проблем общества.

<sup>1</sup> См.: Заключение Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 193/1996 "По заявке России на вступление в Совет Европы". — Право Совета Европы и Россия. Краснодар, 1996. — С. 83—89.

<sup>2</sup> Протокол № 6 относительно отмены смертной казни. Европейская Конвен-

ция о защите прав человека и основных свобод. — В кн.: Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека. (Практика и комментарии). Пер. с англ. — М., 1997. — С. 517.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон “О внесении изменений в статьи 184 и 185 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации”. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 2. — С. 381.

<sup>4</sup> Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1111/1997 “Соблюдение обязательства, взятого на себя Россией при вступлении в Совет Европы, ввести мораторий на приведение в исполнение смертных приговоров” от 29 января 1997 года. Страсбург, 1997.

<sup>5</sup> Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — В кн.: Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека. (Практика и комментарии). Пер. с англ. — М., 1997. — С. 549.

<sup>6</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации “О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации”. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 41. — С. 8262.

<sup>7</sup> Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — В кн.: Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека. (Практика и комментарии). Пер. с англ. — М., 1997. — С. 549.

<sup>8</sup> Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — В кн.: Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека. (Практика и комментарии). Пер. с англ. — М., 1997. — С. 550.

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 14. — С. 2939.

<sup>10</sup> Закон РСФСР “О милиции” (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20 июня 1996 года). — В кн.: Правовые основы деятельности МВД России. 1 том. Второе издание, уточненное и дополненное. — М., 1996. — С. 250.

<sup>11</sup> См. Уголовный кодекс Российской Федерации. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25. — С. 6125.

<sup>12</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 11. — С. 2386.

<sup>13</sup> См.: Конституция Российской Федерации. — М., 1993. — С. 22.

<sup>14</sup> Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — В кн.: Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека. (Практика и комментарии). Пер. с англ. — М., 1997. — С. 573.

<sup>15</sup> Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — В кн.: Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека. (Практика и комментарии). Пер. с англ. — М., 1997. — С. 552.

<sup>16</sup> Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. — В кн.: Дженис М., Кэй Р., Бредли Э. Европейское право в области прав человека. (Практика и комментарии). Пер. с англ. — М., 1997. — С. 551.

<sup>17</sup> См.: Федеральный закон “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 14. — С. 2939.

<sup>18</sup> См.: Конституция Российской Федерации. — М., 1993. — С. 27, 29.

<sup>19</sup> См.: Перелом можно добиться, лишь возродив социальную профилактику преступности. Доклад Генерального прокурора Ю. Скуратова о состоянии законности и правопорядка в стране и работе органов прокуратуры в 1997 году. — Российская газета, 7 апреля 1998 года. — С. 3.

*Статья поступила в редакцию в декабре 1998 г.*