

Права человека

О СООТНОШЕНИИ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА С ОСНОВНЫМИ МЕЖДУНАРОДНЫМИ СТАНДАРТАМИ

Ю.В. С а м о в и ч*

В области защиты прав и свобод личности государство прежде всего использует внутренние процедуры и механизмы, органы и организации. Главное насколько развиты данные структуры, от этого зависит эффективность внутригосударственной защиты прав и свобод человека.

Право на судебную защиту прав и свобод индивида в общем виде закрепляет ст. 8 Всеобщей декларации: каждый имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

Хотя Декларация не называет конкретный вид судопроизводства, исходя из формулировки — “восстановление нарушенного права”, — можно сделать вывод, что речь идет о судопроизводстве в широком смысле: конституционном, гражданском, уголовном и арбитражном. В этом отношении Всеобщая декларация учитывает возможности судопроизводства в рамках любого государства.

В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. перечень органов, призванных защищать и восстанавливать нарушенные права физических лиц уже не ограничивается национальными судами: право на защиту должно обеспечиваться “компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства” (п. “b” ч. 3 ст. 2 Пакта). Однако то, что наибольшее внимание уделяется именно судебным органам, подчеркивается обязанностью государств “развивать возможности судебной защиты”.

Формулировка Пакта о гражданских и политических правах является

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Кемеровского государственного университета. Подробнее об авторе см. в разделе “Кто есть кто в нашей науке и практике” этого номера журнала.

одной из наиболее четких и исчерпывающих, так как в большинстве других международно-правовых документов содержатся лишь общие отсылки ко “всем имеющимся средствам правовой защиты” (ст. 2 Факультативного протокола № 1 к Международному пакту о гражданских и политических правах), “компетентным властям государства” (ст. 13 Конвенции против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.), “компетентным национальным судам и другим государственным институтам” (ст. 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1968 г.) и т. д.

Для обеспечения реализации права на судебную защиту Пакт предусматривает ряд юридических гарантий: обязанность каждого государства-участника обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве (п. 3 “А” ст. 2); обязанность каждого государства-участника обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются (п. 3 “с” ст. 2); равенство всех перед судами и трибуналами (п. 1 ст. 14); право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона (принцип гласности, применение которого ограничивается лишь по основаниям, прямо и исчерпывающе предусмотренным в законе, высокие профессиональные требования к кандидатам на должность судьи, принципы независимости и беспристрастности судей, недопустимость создания чрезвычайных судов) (п. 1 ст. 14).

Рассматривая возможности защиты прав и свобод индивида на внутригосударственном уровне, международное право основное внимание уделяет судебным органам, профессиональным юристам, в обязанности которых входит защита прав гражданина и должностным лицам, призванным обеспечивать поддержание правопорядка в государстве.

Система судебных органов и порядок их работы определяется национальным правом каждого государства. Международное право регулирует лишь отдельные нормативные и процессуальные вопросы деятельности судов (равенство всех перед судом, право обвиняемого на защиту и др.); рекомендательные нормы более подробно регламентируют принципы, касающиеся независимости судебных органов.

Существующие судебные системы обладают принципиальными различиями. В странах с континентальной системой права (Австрия, Италия, Франция, Германия и др.) действуют общие суды, которые рассматривают иски о нарушении прав граждан другими гражданами и административные суды, в компетенцию которых входят иски о нарушении прав граждан государством, его органами и должностными лицами. Англо-саксонская система (Австралия, Великобритания, Индия, США, Шри-Ланка и др.) не подразделяет суды на общие и административные — все иски входят в компетенцию общих судов. Акты и решения властей на основании их несоответствия конституции

могут быть обжалованы гражданами в вышестоящие суды. В странах с континентально-европейской системой такими вышестоящими судами являются конституционные. Они выносят решения о конституционности законов и разрешают иски граждан о нарушении их конституционных прав и свобод.

Подобная компетенция судебных органов дает возможность каждому искать защиты своих прав от нарушений любым государственным органом или чиновником, юридическим или физическим лицом.

В Российской Федерации в соответствии со ст. 18 Конституции права и свободы индивида обеспечиваются правосудием. Ст. 46 устанавливает право каждого на судебную защиту прав и свобод. Система судебной власти в России включает как бы три подсистемы¹:

1. Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет конституционное судопроизводство. В его компетенцию входит рассмотрение жалоб граждан о неконституционности законов, которые применяются или подлежат применению в их отношении (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ);

2. Арбитражные суды (Высший арбитражный суд РФ, Федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды в субъектах федерации). Эти суды рассматривают споры граждан и защищают их права в экономической сфере деятельности.

3. Суды общей юрисдикции (Верховный Суд РФ, Верховные Суды республик и соответствующие им суды в других субъектах федерации, иные федеральные суды). Основная роль в защите прав и свобод принадлежит именно этим судам. Они рассматривают гражданские и уголовные дела, определенную категорию административных дел. Особая функция у Пленума Верховного Суда РФ, который разъясняет судебную практику и реализует право Верховного Суда на законодательную инициативу.

В современном праве наиболее эффективным институтом судебной защиты признается конституционное правосудие. В различных государствах оно осуществляется либо специальными конституционными судами, либо квазисудебными органами, обладающими правом на осуществление конституционного контроля.

В частности анализируя систему конституционного правосудия в Австрии, Ф. Эрмакора приводит такую статистику: в 1984 г. Конституционный Суд Австрии признал 27 нормативных актов не соответствующими Конституции, из них в 16 случаях по той причине, что они ограничивали одно из основных прав человека, а в 1985 г. Суд объявил неконституционными 33 нормативных акта, из них 22 — на том же основании.²

Конституционное правосудие в отношении отдельных лиц или групп лиц реализуется путем подачи индивидуальных или коллективных жалоб на нарушение прав человека законами, нормативными актами или судебными решениями.

Полномочия конституционного правосудия обусловлены рядом принципов, утвердившихся в национальном праве с помощью международно-правовых норм, которые обязывают власти государства соблю-

дать права и свободы личности и признают за индивидом ограниченную международную правосубъектность.

Индивидуальная жалоба как в доктрине, так и на практике оценивается как гарантия прав гражданина от произвола власти и реализация индивидом возможности участия в процессе управления государством и обществом.

В совокупности эти факторы способствуют тому, что в западных странах индивидуальные жалобы применяются достаточно широко, хотя и отличаются спецификой в отношении круга субъектов этого права, предметов обжалования и юридических последствий принимаемых решений.

Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде РФ" в ст. 3 определяет в качестве целей конституционного правосудия защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ.

Закон был принят в соответствии с новой Конституцией 1993 г. и ее положениями о конституционном судопроизводстве (ст. 118). Он вводит новые формы конституционного контроля и индивидуальной жалобы (ст. 97).

В отличие от ч. 3 ст. 67 Закона 1991 г., где указывалось восемнадцать требований, которым должна была соответствовать жалоба, новый закон не устанавливает требований для оформления и подачи жалобы, а распространяет на нее общие условия ст. 37, касающиеся любых обращений в Конституционный Суд. Жалоба должна удовлетворять лишь двум правилам, сформулированным в ст. 98: она оспаривает конституционность закона, затрагивающего права и свободы гражданина, который, в свою очередь, подлежит применению в конкретно рассматриваемом или рассмотренном деле в отношении этого гражданина.

Федеральный конституционный закон "О конституционном Суде РФ" не устанавливает необходимости исчерпания всех доступных гражданину средств правовой защиты в государстве. Однако в данном случае это не приносит ожидаемого результата в полном смысле слова. Эта норма избавляет гражданина от хождения по инстанциям. Но, с другой стороны, ст. 3 Закона гласит, что Конституционный Суд при осуществлении судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов, что позволяет Суду не исследовать обстоятельства дела, необходимые для обоснованного и объективного разбирательства. Ст. 42 устанавливает, что "в случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный Суд РФ может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта, процесса вступления в силу оспариваемого международного договора Российской Федерации до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом РФ", но вряд ли данную норму, исходя из ее буквального смысла, можно распространить на конституционную жалобу. Есть основания согласить-

ся с мнением авторов, которые полагают, что подобная норма должна "сочетаться с введением в Закон требования о предварительном использовании всех предусмотренных законом средств защиты"³ либо применить иной правовой подход. Один из удачных вариантов присутствует в ст. 26 Закона о Федеральном Конституционном Суде Германии. Пункт 1 регламентирует, что "Федеральный Конституционный Суд собирает доказательства, необходимые для установления истины. Он может поручить сбор доказательств вне устного разбирательства члену Суда или просить об этом другой суд, ограничив поручение указанием на необходимость установления определенных фактов и лиц". Кстати, устанавливая требование предварительного исчерпания внутренних средств правовой защиты, упомянутый Закон в п. 2 ст. 90 выделяет специальные случаи прямой подачи жалобы: если жалоба имеет общее значение или когда лицу, подавшему жалобу, может быть нанесен тяжкий ущерб, который нельзя будет предотвратить в случае, если это лицо сначала обратится с жалобой в обычном судебном порядке.⁴

Кроме индивидуальной конституционной жалобы, применяется конституционный контроль, который подключает суды к защите прав гражданина тем, что дает им возможность запрашивать заключения о конституционности тех или иных законов (ст. 101).

Осуществление права запроса ставит перед судами необходимость выявления правовой сущности закона. В этом смысле акцент должен ставиться на соблюдение прав и свобод человека, как это утвердилось во многих зарубежных странах (например, ФРГ, Франции и др.⁵).

Ч. 4 ст. 55 Конституции РФ указывает, что в России "не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина".

Таким образом, рассматриваемое право судов "обязывает самих судей давать оценку правового содержания закона и тем самым исключить возможность действия и применения неправомерного, то есть правонарушающего закона".⁶

Конституционный контроль способствует реализации международных норм, призванных обеспечить внутригосударственную защиту прав человека.

Как отмечает В. А. Карташкин, "проверяя конституционность законов и основанной на них правоприменительной практики, связанных с правами и свободами граждан, Конституционный Суд в процессе разбирательства, при вынесении решений и их обосновании широко использовал весь комплекс международных документов о правах человека"⁷.

Важные практические и теоретические выводы, касающиеся применения международного права Конституционным Судом Российской Федерации были сделаны О. И. Тиуновым, многократно исследовавшим этот вопрос.⁸

Прежде всего, это проявляется в "заполнении пробелов" законодательства России, которые могут быть восполнены непосредственным применением международных норм. Во-вторых, международное право должно применяться при толковании законов в РФ. Подобное соответ-

ствии необходимо, так как в противном случае это может привести к нарушению общепризнанных принципов и норм международного права и, как следствие, к нарушению прав человека.

Международные стандарты защиты прав человека являются гарантией от принятия законодателем норм, нарушающих эти права, особенно в отсутствие прямых конституционных запретов.

Определенным достижением в сфере защиты гражданина в уголовном судопроизводстве может стать Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1998 г. "О государственной поддержке деятельности Международного союза общественных объединений "Международный фонд защиты от дискриминации, за соблюдение конституционных прав и основных свобод человека"⁹. Этим постановлением одобрено Положение о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти и данного Международного союза общественных объединений. Это положение регламентирует лицам, получившим статус подзащитного лица (порядок его получения определяется фондом) квалифицированную юридическую помощь (защитники приглашаются фондом на договорной основе), медицинское освидетельствование в необходимых случаях, подачу жалоб и ходатайств и т. д. Деятельность Фонда распространяется на всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации.

Индивид, исходя из законодательства государства и его международных обязательств, должен использовать все внутригосударственные средства и механизмы защиты своих прав. Конституция Российской Федерации, прежде всего в ст. 45, гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина. В качестве государственных гарантий, предусмотренных Конституцией можно обозначить провозглашение демократического правового государства (ст. 1), признание прав и свобод человека непосредственно действующими и определяющими деятельность законодательной, исполнительной власти и местного самоуправления (ст. 18) и т. д.

Однако более важны конкретные юридические гарантии защиты прав и свобод, содержащиеся в Конституции, среди которых выделяются: судебная защита (ст. 46); административно-правовые способы защиты (ст. 33); охрана прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, выражающаяся в обеспечении доступа к правосудию и возможности получения компенсации за причинение ущерба (ст. ст. 52, 53); право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48) и др.¹⁰

Значение судебной защиты подчеркивается как в Пакте о гражданских и политических правах, так и во Всеобщей декларации прав человека: "каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом" (ст. 8).

Гарантии реализации права на судебную защиту закреплены не только в Конституции, но и в законодательстве о судостроительстве и судопроизводстве, а также во всей системе отраслевого законодательства, применяемого судами при рассмотрении и разрешении гражданских,

трудовых, брачно-семейных, земельных, экологических, административных и иных дел.

Ст. 11 Гражданского Кодекса РФ устанавливает, что защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законом, суд (общий или арбитражный) либо третейские суды. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях предусмотренных законом. При этом ГК указывает, что решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд. Аналогичные положения закреплены и в нормах других отраслей права, регулирующих отношения с участием граждан.

В обоснование своих требований по защите законных прав и интересов индивид может ссылаться и на внутреннее, и на международное право. Современный период характеризуется тем, что в судебной практике часто применяют ссылки на международные соглашения (например, уже в 1986 г. в Нидерландах в 58 решениях присутствовали ссылки на Международный пакт о гражданских и политических правах, которые признаны неотъемлемой частью правовой системы страны¹¹).

В Российской Федерации подобные случаи также не редки.¹²

Ряд ученых полагают, что противоречащие международному праву решения судов должны квалифицироваться как противоправный акт государства, который влечет за собой ответственность последнего.¹³ Именно поэтому в большинстве стран мира все же судебная практика достаточно редко основывает свои решения на международных договорах.

Рассматривая механизмы защиты прав и свобод, закрепленные в Конституции РФ, видно достаточно развернутую систему государственной защиты прав и свобод гражданина: Конституционный Суд РФ; суды общей юрисдикции (Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые, областные, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды); военные суды; Высший арбитражный Суд РФ и арбитражные суды субъектов РФ; прокуратура РФ; Судебная палата по информационным спорам при Президенте РФ; Уполномоченный по правам человека в РФ; органы, принимающие участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях и др.¹⁴

Однако наиболее действенной (а в некоторых случаях и единственной) является судебная защита. Более того, ее приоритет подчеркивается учеными, исследовавшими данный вопрос: “особая роль отводится судебной власти”.

Права и свободы “обеспечиваются правосудием” (ст. 18 Конституции)¹⁵; “в настоящее время судебная форма защиты субъективных прав и свобод, а также охраняемых законом интересов человека и гражданина является основной.

Право на судебную защиту — одно из конституционных прав человека и гражданина. Но в отличие от других прав оно является гарантией всех иных прав и свобод человека и гражданина. В этом его особенность и основная ценность. Ст. 18 Конституции прямо предус-

матривает, что права и свободы граждан обеспечиваются правосудием, а ст. 46 гарантирует каждому судебную защиту прав и свобод.¹⁶

Подобная позиция не нова в Российской Федерации и Конституция 1993 г. в области судебной защиты отразила, в том числе, точку зрения юридической науки.¹⁷

Практически во всех принимаемых в последние годы законах отражено право на судебную защиту. Судебной защите подлежат любые права граждан и охраняемые законом интересы.

Преимущественно судебную форму защиты устанавливает уголовное и гражданское законодательство, оговаривая, что защита прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. При этом ГК указывает, что данные решения могут быть обжалованы в суд. Такая форма защиты как третейские суды также находится под контролем суда.

Судебный порядок защиты субъективных прав, наиболее регламентированный в России, и законодательство, устанавливающее судебную защиту, расширяется на основе Конституции. Многие из способов защиты прав индивида, указанные в Конституции, так или иначе обеспечиваются судами (например, возможность компенсации причиненного ущерба или получение квалифицированной юридической помощи).

Подобное положение, однако, несмотря на положительные оценки, обеспечивает массу негативных последствий, наиболее существенное из которых — перегруженность судов обилием дел и, как следствие, недобросовестность в их рассмотрении, невозможность получения компенсации и связи с длительным рассмотрением и проч.

Такая ситуация не согласуется с пунктом 3 “b” статьи 2 Пакта о гражданских и политических правах, обязывающим государство “обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты”.

Термин “эффективное средство правовой защиты” (п. 3 “a” ст. 2 Пакта) использован не случайно. Как отмечает А. Г. Плешанов¹⁸ — он дает возможность каждому из участвующих в нем государств, с одной стороны, учитывать в своем законодательстве национальную специфику (исторические традиции использования различных средств и способов защиты гражданских прав, уровень правосознания в обществе, правовой менталитет населения, экономические возможности страны и т. д.), а с другой — специфику самих субъективных прав, подлежащих защите, в силу которой КПД различных средств (способов) защиты по отношению к нарушениям различных субъектов неодинаков.

Обязанность государств развивать все средства массовой защиты была подчеркнута и в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 39/144 “Национальные учреждения, занимающиеся защитой и поощрением прав человека” от 14 декабря 1984 г., где прямо указано, что Генеральная Ассамблея “поощряет все государства-члены к принятию соответствующих мер по созданию, а там где они уже существуют, по укреплению

национальных учреждений, занимающихся защитой и поощрением прав человека”.

Таким образом в Российской Федерации необходимо совершенствовать иные механизмы защиты, кроме судебной, обеспечивать их действенность и работу. Это прежде всего касается потенциальных возможностей административных, правоохранительных органов и общественных объединений.

Развитие возможностей судебной защиты должно на данном этапе происходить не за счет “рекламирования” судебных органов как единственной инстанции для индивида, которая может обеспечить ему защиту законных прав и интересов, но путем улучшения работы других подразделений (дознания, следствия, экспертизы и проч.), которые могут способствовать уменьшению сроков рассмотрения дел, отсутствию либо уменьшению тех дел, которые заранее “обречены” на прекращение или, напротив, направление на дополнительное расследование и т. д.

Необходимо отметить, что действующее законодательство России по основным параметрам соответствует международным стандартам права на судебную и правовую защиту, но все же нуждается в совершенствовании.

Это особенно важно для Российской Федерации в свете конституционного установления права граждан на обращение в межгосударственные органы для защиты своих прав и свобод. Из смысла ч. 3 ст. 46 Конституции вытекает, что международные органы по защите прав и свобод человека являются в настоящее время одним из органов, разрешающих гражданско-правовые споры. Тем не менее судебной по своей природе можно признать лишь защиту, предоставляемую судом, а таковым из международных органов на сегодняшний день для Российской Федерации является только Европейский Суд по правам человека.

Право же индивидуального обращения в межгосударственные органы по защите прав человека, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, является по сути продолжением права на судебную защиту — дополнительной гарантией предоставления гражданину надлежащей защиты в случае нарушения его законных прав.

¹ Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И. Международные нормы о правах человека и применение их судами Российской Федерации. М. 1996. с. 55—56

² Ermacora F. Grundriss der Menschenrechte in Osterreich. Wien, 1988. S. 309.

³ Общая теория прав человека. М., 1996. с. 151.

⁴ Цит. По: ФРГ. Конституция и законодательные акты. М., 1991. с. 328.

⁵ См.: Защита прав человека в современном мире. М., 1993. с. 74.

⁶ Общая теория прав человека. М., 1996. с. 155.

⁷ Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. с. 124—125.

⁸ См.: Тиунов О. И. О решениях Конституционного Суда Российской Федерации в связи с жалобами граждан на нарушение их конституционных прав и

свобод//Российский Юридический Журнал. 1996, № 2. с. 48—64; Международное гуманитарное право. М., 1999. с. 228—274 и др.

⁹ Российская газета. 1998. 20 декабря.

¹⁰ Выделяя средства защиты различные авторы по-разному подходят к этому вопросу. Так, например, А. Я. Азаров включает в конституционные механизмы защиты следующие составляющие: “-принцип непосредственного действия норм Конституции, в том числе норм о правах и свободах человека и гражданина (ст. 15-1, 18); -институт Уполномоченного по правам человека (ст. 103-1д); -новые формы демократического судопроизводства — Конституционный Суд, присяжные (ст. 123, 125); -расширение круга норм, предусматривающих судебные и правовые механизмы защиты (ст. 19, 22, 45—54)”. См.: Азаров А. Я. Права человека: новое знание, М. 1995. с. 55.

¹¹ Доклад Комитета по правам человека. Сорок четвертая сессия. доп. 40/А/44/40. Нью-Йорк. 1989.

¹² См.: *Терешкова В. В.* Применение норм международного права в судебной системе РФ. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург. 1998. с. 147—174.

¹³ *Frands L.* International Law and the Netherlands Legal Order//International Law in the Netherlands. The Hague. 1980. p. 380; Лукашук И. И. Суд в системе государственных органов, реализующих нормы международного права//Государство и право. 1992. № 11. с. 115—131.

¹⁴ Права человека в России — международное измерение. Вып. 1. М. 1995. с. 14.

¹⁵ *Алексеева Л. Б., Жуйков В. М., Лукашук И. И.* Международные нормы о правах человека и применение их судами РФ. М. 1996. с. 14.

¹⁶ Общая теория прав человека. М. 1996. с. 227.

¹⁷ См.: *Недбайло П. Е.* О юридических гарантиях осуществления правовых норм//Советское государство и право. 1957. № 6. с. 25; Салищева Н. Г. Гражданин и административная юстиция в СССР. М. 1970.

¹⁸ *Плешанов А. Г.* Международные стандарты права на судебную защиту в международных актах о правах человека и в российском законодательстве//РФ в Совете Европы: проблемы применения норм о защите прав человека. Материалы международного семинара (17—18 апреля). Екатеринбург. 1998. с. 217.

Статья поступила в редакцию в феврале 2000 года.