

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Некоторые проблемы судебной защиты прав человека в России

*Бирюков М.М.**

Несмотря на то, что находящийся в Страсбурге Европейский суд по правам человека получает всё большее количество жалоб из России, практика обращения в это международное судебное учреждение не слишком распространена в нашей стране. Российские граждане делают лишь первые шаги на пути международной судебной защиты их прав, которая уже давно применяется в европейских государствах. Действительно, Россия находится лишь в самом начале пути, и надо создать необходимые условия, юридические, организационные и психологические, чтобы судьи, адвокаты, другие участники судебного процесса были готовы применять в судах прямо и непосредственно нормы международных договоров, как это предусматривает Конституция РФ в пункте 4 статьи 15. Вместо того чтобы оставаться на бумаге, международные нормы должны действовать, исполняться в полном согласии с национальными нормами.

Следует заметить, что в переживаемый нами период глубоких реформ российская правовая система также находится в состоянии постоянного обновления. Так, например, 1 июля 2002 г. вступили в силу новые законы, такие как Закон об адвокатуре, регулирующий статус адвокатов, и новый Закон о российском гражданстве. Тогда же вступил в действие новый Уголовно-процессуальный кодекс. Со 2 февраля 2002 г. в России действует новый Трудовой кодекс РФ. Большинство российских законодательных актов проходят экспертизу Совета Европы.

* Бирюков Михаил Михайлович – к. ю. н., доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД России.

Отстаивание своих прав средствами судебной защиты становится для россиян важнейшим, даже кульминационным моментом их действий, предпринимаемых перед бюрократическими, публичными, административными властями. Реагируя на нарушение своих прав, некогда население предпочитало обращаться с жалобами в административные органы – милицию, ГАИ (ГИБДД), торговую инспекцию и т. п. Теперь ситуация изменилась.

В пункте 1 статьи 46 Конституция РФ 1993 г. гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, то есть право на суд, означающее свободный доступ к суду. Это право гарантировано также иностранным гражданам и лицам без гражданства (апатридам). В период до вступления в силу Конституции России данное право обеспечивалось Федеральным законом от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В пункте 3 той же статьи 46 российской Конституции говорится: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты». Нужно признать, что до 5 мая 1998 г. – даты вступления в силу для России Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее Европейская конвенция или просто Конвенция) – процитированное выше конституционное положение было скорее декларативным и на практике не действовало, поскольку обращаться российскому гражданину было некуда. После 5 мая 1998 г. данное положение изменилось. В самом деле, если до этого лишь немногие в России интересовались Советом Европы и ещё меньше людей знало о существовании Европейского суда по правам человека (далее – Европейский суд), то теперь весьма притягательными стали как потенциальная возможность направить дело для разбирательства в Европейский суд, так и обретение права на возмещение вреда и на справедливую компенсацию потерпевшей стороне в соответствии со статьёй 41 Конвенции. Приобретённое право подать жалобу в Европейский суд оказывает на потенциального заявителя благотворное моральное воздействие. Вдохновляет также надежда на изменение решения, вынесенного национальными судебными инстанциями.

Положение пункта 3 статьи 46 Конституции РФ о необходимости исчерпания всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты, чтобы получить право для обращения в межгосударствен-

ные органы, корреспондирует с аналогичным положением статьи 35 Европейской конвенции, в которой говорится: «Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты...».

После периода довольно неопределённой информации о национальных судебных инстанциях, которые российский заявитель должен пройти, чтобы иметь право обратиться в Европейский Суд, было определено, что ему необходимо пройти две инстанции: во-первых, суд низового звена – районный, городской, межмуниципальный или равный ему, чаще всего являющийся первой инстанцией, и во-вторых, вышестоящий суд – городской в Москве и Санкт-Петербурге, краевой, областной суд или суд автономной области, автономного округа, которые в основном в нашем случае рассматриваются как суды второй инстанции. Все эти суды входят в систему судов общей юрисдикции. Высшим судебным органом этой системы является Верховный Суд РФ. Она включает и верховные суды республик и других субъектов (членов) Российской Федерации. Военные суды принадлежат также к судам общей юрисдикции. Высшее звено военных судов – это военная коллегия, входящая в состав Верховного Суда РФ.

Основным звеном в системе судов общей юрисдикции является районный суд. Он наиболее близок к населению по месту своего расположения. Туда в основном обращаются жители, чтобы получить соответствующую консультацию у судей, обратиться с иском, заявлением, жалобой и т.д. Этим обстоятельством – особой важностью низового суда – объясняется то, что далее в статье рассмотрение проблематики применения Европейской конвенции, исследование вопросов соответствия судебной практики её нормам проводится на примере районного суда.

Как уже отмечалось выше, ратификация Конвенции российским парламентом вдохнула жизнь в положение пункта 3 статьи 46 Конституции России о праве обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, открыв российскому гражданину возможность обращения в Европейский суд.

Пункт 1 статьи 6 Конвенции следующим образом формулирует право человека на справедливое судебное разбирательство: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

«Право на справедливое судебное разбирательство», зафиксированное в статье 6 Европейской конвенции, имеет в своей основе прежде всего право на суд. Одной из важнейших составляющих этого права является доступ заинтересованного лица к суду. Что в этом смысле можно сказать о доступе к районному суду? Следует отметить, что право на доступ к суду ранее уже существовало в российской системе судов общей юрисдикции. В том числе оно реализовывалось на уровне районных судов. До вступления в силу Конституции РФ (25 декабря 1993 г.) право на доступ к суду обеспечивалось выше упоминавшимся Федеральным законом от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Позже Конституция гарантировала и конкретизировала право на доступ к суду. В частности, об этом подробно говорится в статьях 47-54 Конституции РФ.

Вышеупомянутый закон с внесёнными в декабре 1995 г. поправками, Трудовой кодекс РФ, вступивший в силу 1 февраля 2002 г., некоторые другие принятые в России законодательные акты закрепили право на суд в качестве основного средства восстановления нарушенных прав и свобод.

В России многое сделано для того, чтобы привести национальное законодательство в соответствие с европейскими стандартами. Несмотря на это, большое число жалоб, направляемых в Европейский суд, является доказательством того, что положение с соблюдением прав человека в нашем государстве оставляет желать лучшего. Органы государственной власти порой не соблюдают конституционных норм, и случается также, что суды общей юрисдикции, особенно низового звена, не удовлетворяют необходимым критериям.

В соответствии с Конвенцией, как об этом говорилось выше, суд должен быть создан на основании закона, и он должен отвечать критериям независимости и беспристрастности.

Российское законодательство содержит многие положения, изложенные в статье 6 Конвенции, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство. Имеются в виду, в частности, статья 47 Конституции и статья 6 Уголовного кодекса, в которых также закреплён принцип справедливости.

Зафиксированные в российском законодательстве принципы независимости, несменяемости и иммунитета судей, состязательный характер судебного процесса и равенство сторон перед законом в

ходе судебного процесса – всё это также соответствует европейским требованиям. Однако в том, что касается правоприменительной, судебной практики, эти принципы часто остаются лишь теорией и декларациями.

Суд должен быть независимым и беспристрастным, и истец имеет право на справедливое разбирательство. В то же время в наших средствах массовой информации приводится много примеров, давления на судей, особенно на судей районных судов со стороны различных органов государственной власти и правоохранительных органов. Что касается беспристрастности, имеется немало случаев отводов судей, беспристрастность которых ставится под сомнение. Подобные эпизоды неоднократно приходилось наблюдать автору данных строк, более пяти лет проработавшему юрисконсультутом одного из московских предприятий и в этом качестве участвовавшему во многих судебных процессах, в основном по арбитражным, гражданским и трудовым делам.

Если взять техническую сторону доступа населения в столичные районные суды, то она проста. Двери в суды открыты. Приёмные дни – понедельник с 14 до 18 и четверг с 9 до 13 часов. В другие дни судьи заняты в процессах. В указанные приёмные дни вы можете сдать ваше исковое заявление в канцелярию суда, однако многие заявители считают, что лучше постоять в очереди, чтобы увидеть «своего» судью, который будет рассматривать дело, и передать исковое заявление непосредственно ему. К тому же очередь на приём к судье порой бывает меньше и движется быстрее, чем очередь для сдачи документов в канцелярию. Польза «свидания» с судьёй состоит также в том, что он, как минимум, сделает вывод о приемлемости заявления и может назначить дату разбирательства дела в судебном заседании. Однако на практике чаще всего судья опрашивает истца по существу заявленных им требований и в рамках подготовки дела к судебному разбирательству предлагает истцу и ответчику в досудебном порядке встретиться в его присутствии для выяснения дополнительных фактов и доказательств по делу. Подобная процедура даёт судье возможность узнать больше деталей по делу и попытаться помочь сторонам заключить мировое соглашение. С другой стороны, из-за того, что судья может назначать такие «неофициальные» встречи не один раз, существует риск нарушения права «разбирательства дела в разумный срок». Данное право, как известно, сформулировано в статье 6 Европейской конвенции и является отдельной составляющей общего права на справедливое су-

дебное разбирательство. Как представляется, «разумный срок», то есть разумная быстрота рассмотрения и принятия решения особенно важны как в уголовных, так и в гражданских делах, в частности связанных с разводом супругов, разделом имущества, наследованием, трудовыми конфликтами и т. п.

Кстати, службы судебных приставов-исполнителей открыты для населения в те же дни, что и суды, и страдают эти службы теми же недостатками. Сроки исполнения судебных решений, как правило, превышают те, что указаны в законе. Профессиональные качества судебных приставов-исполнителей порой также оставляют желать лучшего. Справедливости ради следует отметить, что в последнее время состав приставов-исполнителей омолаживается, их профессиональный уровень повышается. Среди них увеличивается число студентов и выпускников юридических вузов. Службы приставов-исполнителей переезжают из зданий судов в новые здания, улучшается их материально-техническая оснащённость.

Возвращаясь к Европейской конвенции, следует подчеркнуть, что многие вузы в России, и не только на юридических факультетах, вводят в свои программы обучения дисциплину «Европейское право». Значительная часть этой дисциплины посвящается изучению Европейской конвенции и функционирования Европейского суда по правам человека. В 2002 г. одним из ведущих московских вузов с целью актуализации программы во все 33 районных суда г. Москвы были направлены официальные запросы с просьбой сообщить какую-либо информацию о применении этими судами Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Подобные запросы были направлены также в Московский городской и областной суды. Кстати, два последних являются судами второй и последней инстанции, после обращения в которые заявители (соответственно москвичи и жители Московской области), не удовлетворённые вынесенными решениями и считающие свои права нарушенными, вправе обращаться с жалобами в Европейский суд по правам человека. Следует подчеркнуть, что вышеуказанная акция, то есть направление запросов в суды, позволила дополнительно, ещё раз привлечь к Конвенции внимание судов общей юрисдикции.

Ответы показали, что Конвенция почти не применяется районными судами. О ней упоминается в ходе судебных заседаний, если кто-либо из участников процесса, чаще всего это адвокат или истец, ссылается

на нормы Конвенции в исковом заявлении либо во время выступления в суде. Бывают случаи, и практикующие юристы могут привести такие примеры, когда при упоминании адвокатом Европейской конвенции или соответствующего решения Европейского суда судьи весьма недоброжелательно реагируют на это, замечая вслух что-то вроде того, что «не надо умничать» и что «российские законы, включая Конституцию, составляют базу, вполне достаточную для принятия адекватного судебного решения».

Несмотря на такие случаи, представляется, что появившаяся для российских граждан возможность обращения в Европейский суд заставляет судей быть более осторожными и принимать более обдуманные, взвешенные решения.

Вышеупомянутый письменный опрос также показал, что в системе судов общей юрисдикции вообще не существует статистики относительно фактов применения Европейской конвенции, как, впрочем, и других международных договоров. Это не означает, что Конвенция повсеместно нарушается или игнорируется, просто подавляющее большинство судей, адвокатов и других участников судебных процессов считают достаточным применение национальных норм права, в крайнем случае ссылаются на соответствующие положения Конституции РФ как основного законодательного акта и истины в последней инстанции.

Информирование нижестоящих судов о нормах, содержащихся в ратифицированных Россией международных договорах, включая Конвенцию, и разъяснение их содержания и правил применения осуществляются Верховным Судом и, естественно, Конституционным Судом РФ. Следует отметить, что Конституционный Суд не только вносит большой вклад в то, чтобы привести нормы российского законодательства в соответствие с нормами Конвенции, но и своими постановлениями популяризирует и распространяет нормы, содержащиеся в Конвенции, и информацию о Европейском суде среди судей, других юристов и всех интересующихся правом.

Сразу скажем, что эта задача не из лёгких. С одной стороны, необходимо разъяснять нижестоящим судам и судьям правила применения Конвенции, с другой стороны, что гораздо труднее, следует ещё учитывать прецеденты, то есть решения Европейского суда, толкование этим Судом Конвенции и Протоколов к ней. В этой связи напрашивается вывод о том, что специальные юридические издания должны по-

стоянно вести строгий учёт прецедентов и информировать о них. В нашей стране была опубликована часть решений Европейского суда¹, но, как представляется, это лишь начало работы такого рода. Маловероятно, что подавляющее число районных судей ознакомились с данным изданием, тем более что указанный сборник был моментально раскуплен.

Европейские государства создают специальные механизмы, учитывающие решения Европейского суда при разработке национальных нормативных актов, а также в правоприменительной практике, в образовательном процессе при подготовке юридических кадров. Ныне аналогичная задача стоит перед Российской Федерацией. Возможно, этим занимается уже Межведомственная комиссия РФ по делам Совета Европы совместно с Уполномоченным РФ при Европейском суде по правам человека. Видимо, они являются наиболее компетентными инстанциями по выработке рекомендаций по совершенствованию законодательства РФ и правоприменительной практики с учётом прецедентного права Европейского суда. Известно, что в отечественной доктрине доминирует негативный подход к прецеденту в качестве источника права. Автор этих строк считает, что в сфере применения норм Европейской конвенции, Протоколов к ней и решений Европейского суда можно было бы отойти от догмы непризнания прецедента как источника права, поскольку, возможно, вышеупомянутый подход просто устарел.

Другая проблема, о которой нельзя не упомянуть, – это то, что судьи, особенно низового звена, чрезвычайно загружены, буквально завалены работой. Проблема увеличения количества судов и судей, особенно низового звена, является одной из самых насущных в нашей стране. Нам явно недостаёт районных судов и народных судей по отношению к числу населения и величине территории.

Закон «О мировых судьях» 1998 г. возродил институт мировых судей. Мировые судьи рассматривают гражданские и административные дела, а также уголовные дела, срок наказания за которые не превышает двух лет лишения свободы, и призваны разгрузить районные суды от названной категории дел. Мировые суды являются нижестоящей по отношению к районным судам инстанцией и входят в систему судов общей юрисдикции.

¹ Европейский суд по правам человека. Избранные решения: В 2-х т. М.: Издательство НОРМА, 2000.

Делая краткий вывод, следует сказать, что, несмотря на имеющиеся проблемы, включая те, которые были затронуты в данной статье, в России нет больших и принципиальных препятствий для прямого применения Конвенции и решений Европейского суда в практике судов общей юрисдикции.