

Конвенции о защите прав человека и основных свобод в российской правовой системе¹

В настоящей статье анализируется национальный статус норм международного права в целом и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенции) в частности в законодательстве Российской Федерации.

Российская Федерация в письме от 6 мая 1992 г., адресованном Генеральному секретарю Совета Европы, выразила желание получить приглашение стать членом Совета Европы и готовность соблюдать принципы, закрепленные в ст. 3 Устава Совета Европы². На следующий день в процессе обмена мнениями с министрами, посетившими 90-ю сессию Комитета Министров 7 мая 1992 г., министр иностранных дел РФ отметил, что «Россия будет готова, как любое другое государство, присоединиться к организации, ратифицировать Европейскую конвенцию по правам человека», признать право индивидуальных жалоб и обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), а также выполнять обязательства в соответствии с Конвенцией на всей территории России на всех уровнях ее администрации³.

В течение процесса принятия России в Совет Европы разрабатывались проекты законов, которые учитывали нормы международного права и нормы Конвенции в частности. Например: «В период работы Конституционного совещания, подготовившего проект Конституции РФ, вынесенный затем на референдум, все его участники были снабжены текстами важнейших международно-

* *Антон Леонидович Бурков* – канд. юр. наук, доцент юридического ф-та Гуманитарного ун-та (г. Екатеринбург), д-р юр. наук (Университет Кембриджа), магистр права (Университет Эссекса).

¹ В полном объеме исследование опубликовано в книге: Бурков А. Л. Конвенции о защите прав человека в судах России. М.: Волтерс Клувер, 2010. (<http://sutyajnik.ru/bal/wolters/>).

² Резолюция (92) 27 по Российской Федерации (принята Комитетом Министров 25 июня 1992 г. на 478-й встрече заместителей министров).

³ Там же.

правовых актов в области прав человека, в том числе и текстом Конвенции. Это позволило участникам Совещания соотнести проект соответствующих конституционных установлений с общепризнанными принципами и нормами международного права»⁴.

Российская Конституция от 12 декабря 1993 г., законодательные акты, судебная практика Конституционного суда и «руководящие разъяснения», закрепленные в постановлениях Пленума Верховного суда, образуют нормативную базу для определения национального статуса международного права в целом и Конвенции в частности.

Конституция РФ 1993 года учитывает международные нормы по правам человека. Это прослеживается в содержании Конституции, отражающем принципы защиты прав человека, и нормах, регулирующих применение международного права в российской правовой системе.

Правозащитное содержание Конституции РФ

Правозащитное содержание Конституции РФ поддерживает тот аргумент, что Конвенция должна быть непосредственно применима в национальной правовой системе.

Во-первых, ст. 2 и 18 Конституции отражают обязательство, закрепленное в ст. 1 Конвенции, – обеспечивать каждому, кто находится под юрисдикцией Российской Федерации, права и свободы⁵. Ст. 2 Конституции устанавливает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Ст. 18 Конституции гарантирует непосредственное применение прав и свобод, закрепленных в гл. 2 Конституции: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Во-вторых, гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции содержит перечень прав и свобод, защищаемых Конституцией. Проект Конституции готовился с учетом прав и свобод Конвенции. Гл. 2 уже содержит гарантии Конвенции (ст. 17–64

⁴ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации (сравнительный анализ). Н (98)7, 1998. С. 10.

⁵ Эта аналогия была отмечена в сравнительном анализе 1998 года, подготовленном российскими правоведами по запросу Совета Европы. См.: Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и законодательство и правоприменительная практика Российской Федерации (сравнительный анализ). Н (98)7, 1998. С. 10.

Конституции). Более того, в отличие от конституций СССР и РСФСР, права, закрепленные в Конституции 1993 года, непосредственно применимы. Это было отмечено в исследовании, проведенном группой «Группа выдающихся юристов» (Eminent Lawyers Group)⁶ в 1994 г.: «Настоящая Конституция [...] содержит [...] детальный каталог прав и свобод человека и гражданина. Этот каталог гарантирует традиционные права человека и также отражает положения международных инструментов по правам человека, включая Европейскую конвенцию по правам человека. Гарантии прав человека, содержащиеся в Конституции, могут быть применены лицами при обращении в государственные органы или против государственных органов, а также они могут быть применены и должны соблюдаться всеми российскими судами»⁷.

Положения Конституции о международном праве

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ международные договоры становятся частью «российской правовой системы» после ратификации или, если более точно, после официальной публикации закона о ратификации договора⁸. В отличие от конституций СССР и РСФСР, Конституция 1993 года в ч. 4 ст. 15 четко устанавливает национальный статус международного права в Российской Федерации: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Данная конституционная норма устанавливает, в том числе, юридическую силу международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией. Поэтому не требуется издание национального нормативного акта, инкорпорирующего нормы международного договора, с тем чтобы судья применил положения междуна-

⁶ «Группа выдающихся юристов» – это группа экспертов по правам человека, созданная Советом Европы с тем, чтобы установить, соответствует ли правовой порядок Российской Федерации стандартам прав человека Совета Европы, в целях рассмотрения вопроса о вступлении Российской Федерации в Совет Европы.

⁷ Rudolf Bernhardt, Stefan Trechsel, Albert Weitzel and Felix Ermacora: Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards. P. 250.

⁸ «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

родного договора. Например, Конвенция вступила в силу в отношении Российской Федерации после официальной публикации Закона № 54-ФЗ от 30 марта 1998 г. «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод» в «Российской газете»⁹ и сдачи на хранение Генеральному секретарю Совета Европы (ч. 3 ст. 59 Конвенции)¹⁰.

Этот принцип российского права, принцип непосредственного применения норм международного права был позитивно оценен учеными: «Впервые в российской истории отношения между международным правом и национальной системой права закреплены в Конституции и в соответствии с современными стандартами»¹¹. Другой российский ученый, профессор Даниленко, отметил, что Российская Конституция, как и конституции стран СНГ, «представляют собой важный шаг в сторону широкого применения международного права в национальной правовой системе этих государств»¹². Профессор С. Ю. Марочкин отметил, что «в истории российского конституционного развития еще никогда не было такого радикального положения; оно недвусмысленно закрепило, что на территории Российской Федерации правила других юридических систем вступают в силу без каких-либо дополнительных законодательных процедур инкорпорации»¹³.

Еще большее значение имеет тот факт, что принцип непосредственного применения норм международного права закреплен в гл. 1 Конституции «Основы конституционного строя». Такое местоположение нормы в конституционной системе означает, что ни одна другая норма Конституции, не говоря уже про другие правовые акты, не может противоречить толкованию нормы ч. 4 ст. 15 Конституции¹⁴. В соответствии с ч. 1 ст. 135, «положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием». Ч. 2 и 3 ст. 135 устанавливают специальный порядок, в соответствии с которым указанные главы могут быть изменены. Процесс внесения изменений включает в себя поддержку тремя пятими голосов от общего числа членов

⁹ Российская газета. 1998. 7 апр.

¹⁰ 5 мая 1998 года.

¹¹ Lukashuk I. Russia's Conception of International Law // The Parker School Journal of East European Law. Vol. 2. 1995. № 1. P. 14.

¹² Danilenko G. Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice // European Journal of International Law. 1999. № 10-1. P. 53. (<http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/100051.pdf>).

¹³ Marochkin S. Yu. International Law in the Courts of the Russian Federation: Practice of Application // Chinese Journal of International Law. 2007. Vol. 6. № 2. P. 330.

¹⁴ Lukashuk I. Op. cit. P. 14.

Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, созыв Конституционного Собрания в соответствии с федеральным конституционным законом с целью подтвердить неизменность Конституции Российской Федерации либо разработать проект новой Конституции Российской Федерации. Проект новой конституции должен получить поддержку двух третей голосов от общего числа членов Конституционного Собрания или быть утвержден большинством голосов на всенародном голосовании. Отсюда следует, что и конституционный статус Конвенции может быть изменен только путем применения специальной сложной процедуры, которая может даже потребовать проведения национального референдума.

Профессор Марочкин подчеркнул важность гл. 1 Конституции и ее ст. 15: «...это не обычная конституционная норма; она содержит в себе один из основных конституционных принципов России, сформулированных в первой главе Конституции»¹⁵.

Термин «российская правовая система» значительно шире, чем термин «российское законодательство». Первый, как более общий феномен, включает в себя последний, а также российскую юридическую практику (практику судебных и административных органов) и юридическую доктрину. Профессор Марочкин определил понятие «российская правовая система» следующим образом: «Правовая система РФ представляется как комплекс всех явлений правовой действительности – не только внутри-государственных, но и связанных с МП. Она включает правовые нормы, действующие в стране (право РФ, а также нормы МП и иностранного права с санкции государства), правовую деятельность (деятельность всех органов, учреждений и иных субъектов по созданию и/или реализации действующих в стране правовых норм) и правовые идеи, представления, теории, взгляды, доктрины (правосознание в широком смысле слова»¹⁶.

Важность определения термина «российская правовая система» состоит в том, что Конституция признает, что недостаточно влияния международного права только на законодательство. Ратифицированные международные договоры должны учитываться в процессе разработки законопроектов, как в свое время учитывались при разработке Конституции 1993 года. Будущие законы должны разрабатываться в соответствии с признанными принципами международного права. Доктрина также должна быть подвергнута влиянию норм международного права. Кроме того, очень важно,

¹⁵ Marochkin S. Yu. *Op. cit.* P. 330.

¹⁶ Марочкин С. Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного ун-та, 1998. С. 31.

чтобы применение законодательства судебными органами соответствовало международным договорам, ратифицированным Российской Федерацией.

Ч. 4 ст. 15 Конституции должна применяться с учетом других конституционных норм, в частности ч. 3 ст. 46: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Данная статья закрепляет, что, когда международные гарантии не соблюдаются национальными органами власти в рамках российской правовой системы, жертва нарушения имеет право обратиться с жалобой в международный орган. Поэтому ч. 4 ст. 46 также косвенно предписывает, чтобы международные принципы прав человека соблюдались в первую очередь на национальном уровне.

Вопрос статуса Конвенции в системе актов федерального законодательства четко не определен и ожидает своего решения в судебной практике национального или международного уровня.

На вершине пирамиды национальных нормативных актов Российской Федерации стоит Конституция со следующими за ней федеральными конституционными законами и затем федеральными законами. Где находится Конвенция? Второе предложение ч. 4 ст. 15 поместило нормы международного права на уровне федеральных законодательных актов с приоритетом международных договоров в случае конфликта норм национального и международного права¹⁷.

Термин «закон», используемый в ч. 4 ст. 15, может означать один из следующих законодательных актов: Конституция РФ (или Основной закон РФ), федеральный конституционный закон или федеральный закон. Все эти законодательные акты имеют различную процедуру принятия и различный статус в национальной правовой системе. В юридической доктрине, определяя национальный статус норм международных договоров, ученые как правило, не проводят различия между федеральным конституционным законом и федеральным законом.

Например, профессор Даниленко написал, что Российская Конституция «установила более высокий иерархический статус договоров по отношению к не соответствующему им национальному праву»¹⁸. Он утверждал, что международные договоры находятся ниже по статусу по сравнению с Конституцией и конституционными законами: «Так как Конституция, как правило, точно упоминает

¹⁷ Аналогичные положения закреплены в ч. 2 ст. 1 Гражданского процессуального кодекса и ч. 3 ст. 1 Уголовно-процессуального кодекса.

¹⁸ Danilenko G. Op. cit. P. 64.

«конституционные законы» в других положениях, не указание их в ч. 4 ст. 15 может быть истолковано таким образом, что нормы договоров не находятся выше норм «конституционных законов»¹⁹.

Второе предложение ч. 4 ст. 15 Конституции означает, что в случае конфликта между законом (федеральным конституционным законом или федеральным законом) и международным договором последний превалирует. Не имеет значения, был ли принят закон перед или до ратификации международного договора, как в одно время признавалось в советском праве. Толкование слова «закон» как федеральный закон предполагает, что положения Конвенции как договора, ратифицированного Российской Федерацией, превалируют только над обычным федеральным законом.

Поэтому можно сказать, что Конвенция находится между федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Что касается противоречия норм Конституции, в юридической литературе есть предположения, что на основании ч. 1 ст. 17 Конституции²⁰ международные нормы по правам человека либо обладают приоритетом над Конституцией²¹, либо равны по статусу Конституции²². Профессор Даниленко назвал данную идею «очень смелым предложением, которое на сегодня не нашло своего подтверждения в судебной практике»²³. Положение ст. 22 Закона «О международных договорах» предполагает, что международные нормы по правам человека не обладают приоритетом над нормами Конституции. В соответствии с этим положением в случае, когда договоры содержат правила, которые требуют внесения изменений в Конституцию, соответствующие изменения в Конституцию должны быть внесены до ратификации договора²⁴.

¹⁹ Danilenko G. *The New Russian Constitution and International Law* // *American Journal of International Law*. 1994. Vol. 88. № 3. P. 466.

²⁰ «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией».

²¹ Комментарий к Федеральному закону «О международных договорах Российской Федерации» / Под ред. В. П. Звезкова и В. И. Осминина. М.: Спарк, 1996. С. 17; Butler W. E., *The Russian Law of Treaties*. London, 1997. P. 26. Цит. по: Danilenko G. *Implementation of International Law in CIS States*. P. 64.

²² Лукашук И. И. Нормы международного права в правовой системе России. М.: Спарк, 1997. С. 39–40. Цит. по: Danilenko G. *Implementation of International Law in CIS States*. P. 64.

²³ Danilenko G. *Implementation of International Law in CIS States*. P. 64.

²⁴ Ст. 22 «Особый порядок выражения согласия на обязательность для Российской Федерации международных договоров»: «Если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции Российской Федерации, решение о согласии на его

Определить статус Конвенции невозможно только на основании положений Конституции РФ и законодательства без обращения к судебной практике. На сегодня такая практика не выработана в достаточной мере. Есть практика Конституционного суда РФ, которая выявляет смысл ч. 4 ст. 15 Конституции РФ²⁵. Но не было ни одного постановления, которое бы решало вопрос иерархии между Конституцией и Конвенцией.

Тем не менее, вероятно, что дело, которое установит статус Конвенции с большей определенностью, может появиться в ближайшее время. Например, ч. 3 ст. 32 Конституции РФ устанавливает: «Не имеют права избирать и быть избранными граждане... содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». В деле Хёрст против Соединенного Королевства (2) (*Hirst v. the United Kingdom (No 2)*)²⁶ ЕСПЧ постановил, что автоматический и безоговорочный запрет избирать и быть избранным не служит какой-либо законной цели по Конвенции и, в любом случае, несоизмерен какой бы то ни было преследуемой цели²⁷, нарушает ст. 3 Протокола 1 к Конвенции. В случае с существующим в Российской Федерации запретом ни Конституция, ни законодательство, ни доктрина не устанавливают какого-либо логического оправдания существования такого абсолютного запрета²⁸. Будущие дела в Конституционном суде РФ или ЕСПЧ, вероятно, дадут ответы на вопрос, обладает ли Конвенция более высоким иерархическим статусом, чем Конституция, а также существуют ли пути разрешения конфликта между положениями Конституции и Конвенции.

обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации или пересмотра ее положений в установленном порядке».

²⁵ См.: Бурков А. Л. Конституционный Суд Российской Федерации и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. 2009. № 3 (36). С. 18–22; Бурков А. Л. Европейская конвенция о защите прав человека в судах России. М.: Волтерс Клувер, 2010.

²⁶ *Hirst v. The United Kingdom (No. 2)* (Хёрст против Соединенного Королевства (2)) Постановление Большой Палаты от 6 октября 2005 г.

²⁷ Коротеев К. Право голоса для заключенных: опасность конституционных ограничений // Бюллетень Мемориал-ЕХРАС. 2005. № 3. С. 14. (<http://ehracmos.memo.ru/files/bulletin-ru-3.pdf>).

²⁸ Для более детального анализа см.: Коротеев К. Указ. соч. С. 14.

Независимо от решения вышеуказанного вопроса, согласно Конституции не имеется отличия между Конвенцией и, например, Гражданским процессуальным кодексом РФ с точки зрения применимости данных актов в российских судах. Более того, второе предложение ч. 4 ст. 15 Конституции РФ предоставляет приоритет Конвенции в случае конфликта между нормами федерального закона и Конвенции.