
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ «ДЕМОКРАТИЯ ЧЕРЕЗ ПРАВО» В РЕШЕНИЯХ СУДОВ

С.А. Виноградова

Кафедра судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В настоящей статье автор рассматривает актуальные вопросы реализации демократических принципов через решения судов, практику и проблематику.

Ключевые слова: демократия, право, права человека, практика, проблематика, концепция, реализация.

В целях обеспечения безопасности и защиты прав и свобод человека, гарантированных международными договорами, государство в определенных международным правом рамках вправе ограничивать действия лиц, посягающие на эти ценности. Нечеткость формулировок критериев возможности или необходимости ограничения прав в международных документах способствовала их произвольному толкованию в практике многих государств. Подобные критерии на сегодняшний день не имеют нормативного закрепления, но эксперты стремятся к их выработке.

Ввиду недостаточной определенности критериев правомерных ограничений Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) также прилагает усилия в направлении их определения. В частности, суд указал, каким критериям должен отвечать термин «необходимость»: во-первых, любое государственное вмешательство в осуществление права должно обуславливаться настоятельной общественной необходимостью; во-вторых, рамки и метод ограничения должны быть пропорциональны преследуемой законной цели.

Очевидно, что решения о необходимости стремления к достижению баланса между национальной безопасностью, общественной безопасностью и общественным порядком, с одной стороны, и фундаментальными правами и свободами — с другой должны быть последовательно реализованы в российском законодательстве.

Вместе с тем нерешенными остаются вопрос о пределах существующего в решениях ЕСПЧ толкования положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней и вопрос определения степени вторжения при таком толковании в неотъемлемые суверенные права государства при наличии у него международных обязательств общего характера.

Деятельность российских органов власти, призванных обеспечивать безопасность, при условии соблюдения конституционно защищаемых ценностей (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ), не может ставиться под контроль международных организаций, поскольку это противоречило бы принципу суверенитета, что, однако, не означает отказ России от совместной работы, направленной на дальнейшее совершенствование законодательства.

В целях развития, укрепления и сохранения демократических ценностей и принципов, а также их реализации с помощью правовых методов в 1990 г. была создана Европейская комиссия за демократию через право (далее — Венецианская комиссия, ВК), которая является консультативным органом при Совете Европы и состоит из независимых экспертов-юристов (1). Комиссия создавалась как орган, оказывающий столь необходимую в тот период конституционную помощь новым демократиям. За первые десять лет своей деятельности Комиссия разработала заключения на более чем шестьдесят проектов конституций и поправок к конституциям. Тем самым Комиссия оказала серьезное влияние на формирование конституционного законодательства государств и на создание общеевропейского конституционного наследия.

Исследование национальных правовых систем позволяет Венецианской комиссии вырабатывать наиболее общие для демократических государств правила.

По предложению Министерства иностранных дел РФ, согласованному с Министерством юстиции РФ, Министерством финансов РФ и Конституционным Судом РФ, Постановлением Правительства РФ от 27.10.2001 № 748 Российская Федерация присоединилась к Частичному соглашению 1990 г., учреждающему Европейскую комиссию за демократию через право.

Уже в 2003–2005 гг. Венецианская комиссия анализировала ряд российских нормативных актов, в том числе Конституцию Чеченской Республики [3] и проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» [4] и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”».

В 2012 г. Комиссия исследовала ряд российских законов, в частности Федеральный закон № 51-ФЗ от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [5], Федеральный закон № 40-ФЗ от 3 апреля 1995 г. «О федеральной службе безопасности» [6] и Федеральный закон № 54-ФЗ от 19 июня 2004 г. «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [5] (2). Рекомендации, касающиеся избирательного права, были учтены; на критику закона о митингах власти не стали реагировать в экстренном порядке.

В 2012 г. КС рассматривал обращение о проверке на соответствие Конституции РФ Федерального закона № 114-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» [8]. Накануне оглашения решения Суда о том, что данный закон не противоречит Конституции РФ (3), на сайте ВК был

опубликован проект Мнения об этом законе [9], содержащий отрицательную оценку закона. При опубликовании Мнения ВК подчеркнула позитивную роль Конституционного Суда и утвердила ранее подготовленные рекомендации.

В конце 2012 г. в Венецианскую комиссию был направлен очередной запрос Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) о двух российских законах, что явилось следствием обсуждения доклада о выполнении Российской Федерацией взятых на себя при вступлении в Совет Европы обязательств, в котором утверждалось, что Россия «отклонилась от европейских стандартов».

Речь идет о поправках к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [10] (НКО), которые регулируют деятельность НКО, выполняющих функции «иностранный агент», а также о поправках к Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам, которые расширяют признаки государственной измены и шпионажа. В ходе дискуссии члены ПАСЕ отмечали, что Россия только в прошлом году приняла ряд законов, которые противоречат «минимальным стандартам Совета Европы». Критику вызвали новые требования к НКО, участвующим в политической деятельности и получающим финансирование из-за рубежа, регистрироваться в Минюсте в качестве «иностранных агентов».

Экспертиза законов об иностранных агентах, государственной измене и шпионаже запланирована в рамках подготовки двух новых мониторинговых докладов ПАСЕ: «Угрозы верховенству права» и «Укрепление защиты и роль защитников прав человека». Как отмечается в рабочих документах ПАСЕ (4), предъявляемые к законам требования предполагают, что законы, предусматривающие ограничение прав и свобод человека, не должны быть произвольными или необоснованными.

Унификации национальной практики по применению ограничений основных прав и свобод человека способствовали решения ЕСПЧ, определяющие критерии правомерности этих ограничений. Институт правомерных ограничений основных прав и свобод человека является основой, без которой невозможно существование демократического общества, обеспечение его безопасности, при соблюдении прав и свобод человека и гражданина. В то же время положения о допустимых ограничениях требуют дальнейшего развития и уточнения, как в международном праве, так и на внутригосударственном уровне.

На 66-м пленарном заседании 17–18 марта 2006 г. ВК одобрила заключение о защите прав человека в критических ситуациях, в котором отмечалось, что защита национальной и общественной безопасности может оправдать ограничения некоторых прав человека и даже ослабление некоторых обязательств по соблюдению прав человека. Ограничения прав и свобод человека должны, однако, регулироваться согласно закону и предпочтительно иметь основу в Конституции. При этом должен быть найден баланс между национальной безопасностью, общественной безопасностью и общественным порядком, с одной стороны, и, с другой стороны, фундаментальными правами и свободами. Оценка справедливости и пропорциональности соотношения публичных и частных интересов должна определяться конкретной ситуацией и обстоятельствами.

В этом решении было также отмечено, что внутренние суды должны иметь полномочия для рассмотрения подобных ограничительных мер и их законности для установления их соответствия требованиям Европейской конвенции по правам человека.

Вероятно, в случае критики отдельных положений российских нормативно-правовых актов со стороны международных экспертов следует определять стратегию реагирования и устранения претензий, учитывая, что любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах. Если эти претензии сводятся к тому, что, как отмечалось в заключении ВК, «одной из специфических проблем в России является то, что она создает законы, которые могут быть истолкованы по-разному», то вряд ли возникает необходимость срочного внесения изменений в законодательство.

Кроме того, учитывая, что в России создана и действует система мониторинга нормативно-правовых актов [2], изменение закона, принятого год или два года назад, нецелесообразно, поскольку не обусловлено репрезентативными материалами правоприменительной, в том числе судебной, практики.

Очевидно, что необходимо накопление эмпирического материала в виде правоприменительных решений. В случае если практика будет принципиально различаться — использовать конституционные возможности органов судебной власти (разъяснения Пленума Верховного суда, решения Конституционного Суда), которые и определяют для законодателя пути совершенствования закона.

Роль судов в решении проблемы ограничения прав граждан той или иной страны при необходимости обеспечения такой конституционно значимой ценности, как обеспечение безопасности, безусловно, высока. С одной стороны, решения ЕСПЧ предполагают необходимость учета демократических принципов при формировании внутригосударственного законодательства. С другой стороны, качественный судебный контроль призван устанавливать направление совершенствования существующего законодательства.

В этой связи большую роль приобретают решения Конституционного Суда, который неоднократно подчеркивает, что оценка справедливости и пропорциональности соотношения публичных и частных интересов должна определяться конкретной ситуацией и обстоятельствами, что совпадает с позициями ЕСПЧ и ВК.

Механизм, заложенный в основу деятельности Конституционного Суда, очень продуктивен. Но основную, существенную роль, при решении вопросов, вызывающих сомнения в содержании тех или иных норм российского законодательства, может и должен решать Верховный суд (ВС). Значение разъяснений, содержащихся в постановлениях Пленума ВС РФ, для обеспечения правильного применения судами законодательства, единства судебной практики на территории всей страны, повышения эффективности судебной защиты прав очень велико [1].

Вопрос о правовой природе постановления Пленума ВС как часть общей дискуссии о соотношении судебной практики с правотворчеством остается

спорным на протяжении длительного времени. Тем не менее бесспорным остается тезис о том, что сформулированные в постановлениях Пленума ВС правовые позиции применяются судами не только в силу авторитета этого высшего судебного органа страны, но и потому, что он наделен полномочиями по даче разъяснений по вопросам судебной практики. Данные конституционные полномочия порождают обязанность всех других судов следовать этим разъяснениям, иное бы просто лишило смысла соответствующие положения Конституции.

Председатель ЕСПЧ Дин Шпильман на ежегодной пресс-конференции в Европейском суде отметил резкое снижение количества рассматриваемых российских дел: с 43 000 до 16 000. «Это значительный спад, — сказал Дин Шпильман. — Я не удивлюсь, что данная тенденция продолжится в 2014 г.». Он отметил, что российские суды, установив приоритет Страсбургского суда при рассмотрении дел, связанных с защитой прав человека в России, проделали большую работу на пути сближения судебной практики российских судов и ЕСПЧ.

Унификация судебной практики российских судов и Европейского суда по правам человека — это не только путь, свидетельствующий о сближении демократических стандартов, но и путь совершенствования российского законодательства в направлении достижения демократических принципов, реализация которых с использованием правовых методов одна из важнейших задач органов судебной власти Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) ВК образована в рамках частичного соглашения (partial agreement). Такие соглашения используются в случаях, когда несколько стран путем взаимного сотрудничества реализуют свои интересы в той или иной сфере, которая в определенной степени не представляет интереса для других государств — членов Совета Европы.
- (2) Помимо этих законов в 2012 г. Венецианская комиссия исследовала также Федеральный закон № 95-ФЗ от 11.07.2001 «О политических партиях», Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».
- (3) Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2004 № 91-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Глобы И.А. на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 6 Федерального закона “Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов” и статьей 1 (пункт 2) Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”». В 2012 г. КС также вынес Определение от 24.09.2012 № 1509-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Барабаша К.В., Мухина Ю.И. и Парфенова В.Н. на нарушение их конституционных прав частью второй статьи 9 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”» и Определение от 18.10.2012 № 1995-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы компании “New Era Publications International ApS” («Нью Эра Пабליкейшенз Интернационал АпС») на нарушение конституционных прав и свобод положениями пунктов 1 и 3 статьи 1 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”».

- (4) Этому решению предшествовали состоявшиеся в Москве консультации представителей Комитета по правовым вопросам и правам человека (ПАСЕ) с членами Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Зорькин В.Д., Лазарева Л.В.* Комментарий к Конституции РФ. — М.: «Эксмо», 2010.
- [2] Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=114147;req=doc>.
- [3] Opinion on the Draft Constitution of the Chechen Republic adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Meeting (Venice, 14–15 March 2003), CDL-AD(2003)002.
- [4] Opinion on the Draft Federal Law amending the Federal Law «on General Principles governing the Organisation of Legislative (Representative) and Executive State Authorities of Constituent Entities of the Russian Federation» and the Federal Law «on Fundamental Guarantees of Russian Federation Citizens' Electoral Rights and Right to Participate in a Referendum» adopted by the Commission at its 61st Plenary session (Venice, 3–4 December 2004) CDL-AD(2004)042.
- [5] Opinion on the Federal Law on the election of the Deputies of the State Duma of the Russian Federation adopted by the Council for Democratic Elections at its 40th meeting (Venice, 15 March 2102) and by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2012), CDL-AD(2012)002-e.
- [6] Opinion on the Federal Law on the Federal Security Service (FSB) of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), CDL-AD(2012)015-e.
- [7] Opinion on the Federal Law no. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2012), CDL-AD(2012)007-e.
- [8] Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), CDL-AD(2012)016-e.
- [9] Draft opinion on the federal law on combating extremist activity of the Russian Federation, CDL(2012)011-e.
- [10] Federal law No. 7-FZ of January 12, 1996 on non-profit organisations of the Russian Federation as amended on 11 February 2013 CDL-REF(2013)037.

IMPLEMENTATION THE CONCEPT OF DEMOCRACY THROUGH LAW IN COURT DECISIONS

S.A. Vinogradova

The Department of the Judiciary, Law Enforcement and Advocacy
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In this article the author examines current issues of implementation of democratic principles through court decisions, practices and issues.

Key words: democracy, law, human rights, practice problems, conception, realization.

REFERENCES

- [1] *Zor'kin V.D., Lazareva L.V.* Kommentarij k Konstitucii RF. — M.: «Jeksmo», 2010.
- [2] Ukaz Prezidenta RF ot 20.05.2011 № 657 «O monitoringe pravoprimenenija v Rossijskoj Federacii». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=114147;req=doc>.
- [3] Opinion on the Draft Constitution of the Chechen Republic adopted by the Venice Commission at its 54th Plenary Meeting (Venice, 14–15 March 2003), CDL-AD(2003)002.
- [4] Opinion on the Draft Federal Law amending the Federal Law «on General Principles governing the Organisation of Legislative (Representative) and Executive State Authorities of Constituent Entities of the Russian Federation» and the Federal Law «on Fundamental Guarantees of Russian Federation Citizens' Electoral Rights and Right to Participate in a Referendum» adopted by the Commission at its 61st Plenary session (Venice, 3–4 December 2004) CDL-AD(2004)042.
- [5] Opinion on the Federal Law on the election of the Deputies of the State Duma of the Russian Federation adopted by the Council for Democratic Elections at its 40th meeting (Venice, 15 March 2102) and by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2012), CDL-AD(2012)002-e.
- [6] Opinion on the Federal Law on the Federal Security Service (FSB) of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), CDL-AD(2012)015-e.
- [7] Opinion on the Federal Law no. 54-FZ of 19 June 2004 on assemblies, meetings, demonstrations, marches and picketing of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16–17 March 2012), CDL-AD(2012)007-e.
- [8] Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012), CDL-AD(2012)016-e.
- [9] Draft opinion on the federal law on combating extremist activity of the Russian Federation, CDL(2012)011-e.
- [10] Federal law No. 7-FZ of January 12,1996 on non-profit organisations of the Russian Federation as amended on 11 February 2013 CDL-REF(2013)037.