

Дело № 6660/15-01/15
Судья-докладчик С.П. Маврин

В Конституционный Суд Российской Федерации
Сенатская пл., 1
190000, Санкт-Петербург

Межрегиональной общественной организации
Правозащитный Центр «Мемориал»
(в лице Председателя Совета – Черкасова Александра Владимировича,
действующего на основании Устава)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по делу о проверке конституционности ряда положений федеральных законов, принятых в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Группой депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации оспаривается конституционность положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

Из открытых источников известно, что группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации усматривает неконституционность данных положений в том, что они позволяют или даже требуют от государственных органов Российской Федерации, включая суды, исполнения окончательных постановлений Европейского Суда по правам человека (далее – «Европейский Суд»), которые, по мнению группы депутатов, либо противоречат Конституции Российской Федерации, либо устанавливают нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – «Конвенция») в связи с применением российскими судами законов, признанных Конституционным Судом Российской Федерации соответствующими Конституции Российской Федерации.

С 2000 г. юристы Межрегиональной общественной организации Правозащитный центр «Мемориал» (далее – «ПЦ «Мемориал»») представляют заявителей в более чем 250 делах, поданных в Европейский Суд по правам человека. По жалобам, представленным юристами ПЦ «Мемориал», Европейским Судом по правам человека на данный момент принято 87 постановлений, в которых установлено как минимум одно нарушение Конвенции. Одно такое постановление принято Большой Палатой

Европейского Суда (*Сергей Золотухин против России*¹), еще одна жалоба находится на рассмотрении Большой Палаты (*Роман Захаров против России*²). Конституционный Суд Российской Федерации ссылался в своих решениях на постановления Европейского Суда, принятые по жалобам, представленным юристами ПЦ «Мемориал» (например, на дела *Мусаева против России*³, *Руслан Умаров против России*⁴).

Накопленный ПЦ «Мемориал» опыт позволяет представить Конституционному Суду Российской Федерации следующие выводы: Европейский Суд, допуская при введении ограничений на осуществление прав, гарантированных Конвенцией, предоставляет государствам-участникам варьирующиеся пределы усмотрений, в которые входит уважение к конституционным нормам государств-участников Конвенции (1); потенциальный конфликт между нормами Конституции Российской Федерации и постановлениями Европейского Суда по правам человека разрешен Конституцией Российской Федерации (2); постановления Европейского Суда в принципе не могут нарушать права человека и гражданина, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (3); нормы о пересмотре дел российскими судами после принятия постановлений Европейским Судом следуют положениям Конституции Российской Федерации, и предполагают оценку фактов конкретных дел (4).

1. Учёт Европейским Судом конституционных норм государств-участников Конвенции

В соответствии со ст. 32 Конвенции юрисдикция Европейского Суда распространяется на все вопросы толкования и применения Конвенции. Это означает, что в силу норм международного права Европейский Суд не связан национальными конституционными или какими-либо иными нормами. Но как общий принцип толкования многих прав, гарантированных Конвенцией, Европейским Судом сформулирована необходимость предоставлять государствам-участникам Конвенции определенные пределы усмотрения (*margin of appreciation, marge d'appréciation*) при принятии мер, являющихся вмешательством в эти права (концепция впервые сформулирована в деле *Хэндисайд против Соединенного Королевства*⁵).

В настоящее время открыт для подписания и ратификации Протокол № 15 к Конвенции, которым после его ратификации всеми государствами-участниками в

1 [GC] no. 14939/03, 10.02.2009.

2 No. 47143/06, слушание состоялось 24 сентября 2014 г.

3 No. 12703/02, 03.07.2008.

4 No. 12712/02, 03.07.2008.

5 Judgment of 7 December 1976, Series A no. 24. Обзор применения концепции см., напр., в: *D. Spielmann*, "Allowing the Right Margin. The European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review", University of Cambridge CELS Working Paper, available at: http://www.cels.law.cam.ac.uk/cels_lunchtime_seminars/Spielmann%20-%20margin%20of%20appreciation%20cover.pdf

Преамбулу к Конвенции будут внесены поправки, закрепляющие в конвенционном тексте концепцию пределов усмотрения, а также принцип subsidiarity.

Но уже на основании действующей судебной практики Европейский Суд внимательно учитывает конституционные нормы государств-участников. Действительно, анализ соблюдения значительной части положений Конвенции требует проверки того, насколько причины для вмешательства в осуществление прав, гарантированных Конвенцией, являются *относимыми и достаточными* (например, в отношении статей 8-11 Конвенции) или является ли различие в обращении к лицам, находящимся в сравнимой ситуации, *объективно и разумно* обоснованным (статья 14 Конвенции и статья 1 Протокола № 12 к Конвенции, Российской Федерацией не ратифицированным). Если вмешательство осуществляется на основании конституционных норм, т. е. норм, принятых по наиболее сложной из процедур, предусмотренных в правовом порядке государства-участника Конвенции, такие нормы принимались в ходе наиболее детального обсуждения, и существуют наиболее веские причины для их принятия. Таким образом, основным объектом контроля Европейского Суда является именно наличие, последовательность и убедительность оснований для вмешательства в права, гарантированные Конвенцией, и лишь subsidiarily — результат, а значит нарушение Конвенции будет установлено только в тех случаях, когда эффект конституционных норм очевидно несовместим с ее положениями.

Так действительно произошло в деле *Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины*⁶, когда Европейский Суд признал нарушением статьи 14 Конвенции и статьи 1 Протокола № 12 к Конвенции невозможность выдвигать свою кандидатуру на выборах в парламент и президентство Боснии и Герцеговины для лиц, не заявивших о принадлежности к одной из титульных этнических групп (сербы, хорваты или босняки). Однако нормы, успешно оспоренные заявителями в этом деле, были изначально приняты как приложение к Дейтонским соглашениям, стороной которых Босния и Герцеговина не была.

Более общим случаем является признание Европейским Судом обоснованности вмешательств в права, гарантированные Конвенцией, если такое вмешательство основывается на конституционных нормах. Так, в деле *Лейла Сахин против Турции*⁷ Европейский Суд признал соответствующим Конвенции запрет ношения платка по религиозным убеждениям в высших учебных заведениях Турции, поскольку такой запрет мотивировался положениями Конституции Турецкой Республики о светском государстве. Европейский Суд занял аналогичную позицию в деле *С.А.С. против Франции*⁸, поддержав запрет скрывать лицо в общественных местах, введенный, среди прочего, для поддержания светского характера государства, закрепленного в Конституции Французской Республики.

6 [GC] nos. 27996/06 and 34836/06, 22.12.2009.

7 [GC] no. 44774/98, 10.11.2005.

8 [GC] no. 43835/11, 01.07.2014.

2. Любой возможный конфликт между конституционными нормами о правах человека и судебной практикой Европейского Суда уже разрешен Конституцией Российской Федерации

ПЦ «Мемориал» утверждает, что любой потенциальный конфликт между судебной практикой Европейского Суда и Конституцией Российской Федерации уже разрешен в положениях последней. Действительно, в соответствии с частью 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации предусмотрен особый статус для норм международного права о правах человека: права защищаются и гарантируются не только в соответствии с Конституцией, но и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Указанное конституционное положение создает обязанность для всех государственных органов Российской Федерации, включая Конституционный Суд Российской Федерации, толковать положения главы 2 Конституции Российской Федерации в соответствии с нормами международного права. Поскольку среди общепризнанных норм международного права есть и требование о добросовестном соблюдении договоров — *pacta sunt servanda*, вследствие чего конституционные права следует толковать и в гармонии с международными договорами о правах человека.

Этот вывод подтверждается и положениями части 3 статьи 46 Конституции Российской Федерации, предусматривающими право на обращение в соответствии с международными договорами Российской Федерации в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Из этой нормы следует, что конституционное право на судебную защиту как основное, неотчуждаемое право человека, выступающее гарантией реализации всех других прав и свобод, – это не только право на обращение в суд, но и право на эффективное восстановление нарушенных прав и свобод посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости⁹.

Соответственно, отказ в исполнении решения международного юрисдикционного органа, право на обращение в который признано на основании ратифицированного законодателем международного договора и в соответствии с частью 3 статьи 46 Конституции Российской Федерации, не может мотивироваться нарушением норм Конституции Российской Федерации, поскольку она не содержит норм, предусматривающих подобный отказ, а только нормы, требующие исполнения таких решений международных юрисдикционных органов¹⁰.

Кроме того, в силу статьи 53 Конвенции Европейский Суд не может толковать права, гарантированные Конвенцией, как отрицающие или ограничивающие права человека и основные свободы, гарантированные иными соглашениями государства-участника или его национальным законодательством. Таким образом, Европейский Суд в принципе не может ограничить права человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации.

⁹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июня 2012 г. № 1248-О.

3. Конфликт между Конституцией Российской Федерации и делами, решенными Европейским Судом в отношении Российской Федерации, отсутствует

ПЦ «Мемориал» понимает, что группа депутатов Государственной Думы в основном ссылается на два решения Европейского Суда, исполнению которых, по мнению группы депутатов, препятствуют положения Конституции Российской Федерации: *Анчугов и Гладков против России*¹¹ и *ОАО Нефтяная компания ЮКОС против России*¹². ПЦ «Мемориал» полагает, что в Конституции Российской Федерации отсутствуют нормы, препятствующие исполнению этих конкретных решений.

Так, в деле *Анчугов и Гладков* Европейский Суд, следуя устоявшейся судебной практике (*Хёрст против Соединенного Королевства № 2*¹³), признал, что закрепленный российским законодательством неизбирательный запрет участвовать в парламентских выборах в качестве избирателей для всех осужденных, приговоренных к лишению свободы, нарушает статью 3 Протокола № 1 к Конвенции. Но нельзя признать, что такой неизбирательный запрет предусмотрен Конституцией Российской Федерации. Часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации предусматривает, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Однако указание на приговор суда в российской конституционной норме означает, что запрет участвовать в выборах в качестве избирателя может быть индивидуальным наказанием, налагаемым судом, вынесшим приговор. Поскольку Европейский Суд не требует предоставления права голоса всем заключенным (*Скоппола против Италии № 3*¹⁴), законодатель вправе предусмотреть категоризацию и (или) индивидуализацию наказания в виде лишения права голоса (вынесение такого наказания за совершение определенных видов преступлений с учетом конкретных обстоятельств каждого дела).

10 Данный подход нашел отражение в конституционно-правовой доктрине: см. *Коротеев К.Н.* Конфликт, которого нет. Комментарий к решению Большой Палаты Европейского Суда по правам человека по делу «Константин Маркин против России» // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 122—130. Данная позиция с одобрением цитировалась в следующих работах: *Шелютто М.Л.* Реализация конституционных принципов семейного права в российском законодательстве // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 56—64; *Султанов А.Р.* К 15-летию юбилею действия для России Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней // Вестник гражданского процесса. 2013. № 4. С. 280—291; и особенно: *Ковлер А.И.* Соотношение Европейского конвенционного и национального конституционного права — обострение проблемы (причины и следствия). В сб.: *Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека / под ред. Д.В. Афанасьева, М. Визентина, М.Е. Глазковой и др. М., 2015. Вып. 1: Европейская конвенция: новые «старые» права.*

11 Nos. 11157/04 and 15162/05, 04.07.2013.

12 No. 14902/04, 31.07.2014

13 [GC] no. 74025/01, 06.10.2005.

14 [GC] no. 126/05, 22.05.2012.

Не усматривается конституционных препятствий и в исполнении решения Европейского Суда по делу *ОАО Нефтяная компания ЮКОС против России*. Хотя нарушение было установлено Европейским Судом в связи с применением федерального закона, признанного Конституционным Судом Российской Федерации соответствующим Конституции Российской Федерации. Однако Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает только вопросы права, в то время как Европейский Суд рассматривает и вопросы факта. Таким образом, применение даже соответствующего Конституции Российской Федерации федерального закона может быть, в силу фактических обстоятельств дела, нарушением Конвенции, которое Конституционный Суд Российской Федерации некомпетентен установить или прекратить.

Конституционность обязанности государства-участника Конвенции выплатить компенсацию, присужденную Европейским Судом, никак не может быть поставлена под сомнение. Во всяком случае, такая обязанность прямо вытекает из положений статьи 52 Конституции Российской Федерации, гарантирующей компенсацию причиненного ущерба потерпевшим от злоупотреблений властью.

4. Право на пересмотр дела после решения Европейского Суда вытекает из положений Конституции Российской Федерации и требует анализа фактов конкретного дела

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 4-П указано, что поскольку национальный судебный акт не подлежит пересмотру в системе международной юрисдикции, принятое государством обязательство исполнять окончательные постановления Европейского Суда, в том числе констатирующие такие нарушения Конвенции, для устранения которых требуется отмена судебных актов, вынесенных в рамках национальной юрисдикции, обуславливает введение в национальном законодательстве механизма восстановления прав заинтересованных лиц в случае, если эти права не могут быть восстановлены путем присуждения и выплаты одной лишь денежной компенсации.

Таким образом, положения процессуального законодательства о праве на пересмотр дела, решенного судом Российской Федерации, в связи с вынесением постановления Европейским Судом не только не вызывают сомнения в их конституционности, но прямо вытекают из конституционных положений. При этом, для решения вопроса о том, необходим ли пересмотр конкретного дела, требуется оценка всех его фактических обстоятельств. Такая оценка производится лишь судом общей юрисдикции либо арбитражным судом, либо Судом по интеллектуальным правам, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает лишь вопросы права, но не факта. При этом, не исключается возможность обращения суда, решающего вопрос о пересмотре конкретного дела, в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 27-П.

* * *

ПЦ «Мемориал» напоминает, что в соответствии со статьей 55 Конвенции государства-участники обязуются не прибегать к иным способам разрешения споров, возникающих из толкования и применения Конвенции, чем предусмотренные самой Конвенцией. В случае спора между сторонами по делу о значении конкретного постановления Европейского Суда любая из сторон, в том числе и Российская Федерация, вправе обратиться в Европейский Суд с заявлением о толковании постановления в соответствии с Правилom 79 Регламента Европейского Суда. Именно такой способ решения возникающих разногласий, возникающих в связи с исполнением постановлений Европейского Суда, ПЦ «Мемориал» полагает наиболее правомерным и адекватным.

25 июня 2015 г.

/А.В. Черкасов/