

Султанов А.Р.

ДОЛЖНАЯ ПРАВОВАЯ ПРОЦЕДУРА И ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В статье рассмотрены актуальные аспекты осуществления надлежащей правовой процедуры в свете стандартов Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: надлежащая правовая процедура, Европейский суд по правам человека, европейские правовые стандарты.

Sultanov A.R.

THE APPROPRIATE PROCESS OF LAW AND LEGAL STANDARDS OF THE EUROPEAN COURT ON HUMAN RIGHTS

In article actual aspects of implementation of the appropriate process of law in the light of standards of the European Court on human rights are considered.

Keywords: appropriate process of law, European Court on human rights, European legal standards.

Как известно, механизмы советских репрессий родились на свет лишь потому, что «интересы безопасности» государства требовали применения санкций, притом, что отсутствовала возможность судебного доказательства правонарушения и/или доказательства не могли быть оглашены в судебных заседаниях по оперативным сообщениям, либо исключительным обстоятельствам.

Так широко известные Особые совещания родились на основе докладной записки ГПУ Сталину 9 мая 1922 г., в которой просили предоставить права административной ссылки в определенные губернии на срок до 2 лет или высылки из пределов РСФСР на тот же срок неблагополучных русских и иностранных граждан. Мотив был прост – «учитывая невозможность постановки целого ряда дел в судебном порядке и одновременно необходимость избавиться «от наглых и вредных элементов»».

К сожалению, в настоящее время можно также увидеть подобные обоснования для применения публично-правовых санкций без предоставления должной процедуры. Хотя «правосудие по самой природе может признаваться таковым лишь при условии соответствия требованиям справедливости».

Возможность обращения за защитой в межгосударственные органы, закрепленная в качестве конституционного права (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ), не только предоставляет возможность пострадавшему защитить нарушенное право, но и позволяет государству увидеть свои ошибки в осуществлении правосудия и защиты конвенционных прав и свобод, которые, впрочем, совпадают с конституционными правами и свободами.

В качестве примера рассмотрим дело, дважды побывавшее в Европейском суде по правам человека (далее – ЕСПЧ), обращения в который стали возможными благодаря присоединению к

Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенции).

В Постановлении ЕСПЧ от 6 декабря 2007 г. по делу «Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации» (жалоба № 42086/05) была описана ситуация, когда ходатайство заявителя о разрешении на проживание было отклонено со ссылкой на сообщения государственной безопасности, и от заявителя потребовали покинуть Россию. Решение было принято местным подразделением органов внутренних дел в соответствии с Законом об иностранных гражданах. Орган внутренних дел не привел оснований своего решения за исключением общей ссылки на пункт 1 статьи 7 Закона.

ЕСПЧ, оценивая жалобу, указал, что хотя возможность судебного обжалования и была предоставлена, суды Российской Федерации не имели возможности эффективно оценить, было ли решение оправданным, поскольку материалы, на которых было основано решение, в суды в полном объеме представлены не были. Доводы местного органа внутренних дел сводились к утверждению о том, что он располагал сведениями, что первый заявитель представлял угрозу государственной безопасности. Содержание этих сведений не сообщалось ни заявителям, ни судам на том основании, что оно составляло государственную тайну.

ЕСПЧ в данном Постановлении указал, что когда речь идет о государственной безопасности, использование конфиденциальных материалов неизбежно, однако, по мнению ЕСПЧ, это не означает, что органы государственной власти могут быть освобождены от эффективного контроля со стороны внутрисудебных судов в каждом случае, когда они (власти) утверждают, что дело касается государственной безопасности и терроризма. Можно применить процедуры, которые совмещают обеспечение законных требований безопасности

применительно к характеру и источнику разведанных и предоставление лицу в то же время существенных гарантий справедливости во время процесса (см. Постановление Европейского Суда по делу «Чахал против Соединенного Королевства» (Chahal v. United Kingdom) от 15 ноября 1996 г., Reports of Judgments and Decisions 1996-V, § 131).

ЕСПЧ, сделал вывод, что непредоставление соответствующей информации судам лишило последние возможности оценить, был ли вывод о том, что первый заявитель представлял угрозу государственной безопасности, основан на фактах. Следовательно, судебное рассмотрение было ограниченным и не предоставляло достаточных гарантий против произвольного осуществления широкой свободы усмотрения, предоставленной законодательством России МВД РФ в случаях, касающихся государственной безопасности.

ЕСПЧ не только оценил ситуацию как применение санкции без предоставления должных процессуальных гарантий, но также оценил сам закон, на основании которого были применены санкции к заявителю – «соответствующие положения Закона об иностранных гражданах позволяют Министерству внутренних дел Российской Федерации отказывать в разрешении на проживание и требовать от иностранного гражданина покинуть страну по причинам государственной безопасности, не приводя никаких оснований такого решения, и без эффективного надзора со стороны независимого органа государственной власти».

В рассматриваемой ситуации местный орган внутренних дел инициировал процедуру депортации и процедуру административного выдворения. В обеих процедурах орган внутренних дел утверждал, что заявителя следует выдворить с территории Российской Федерации, поскольку он проживал в стране незаконно, и делалась ссылка на статью 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Выслушав заявителя, суды Российской Федерации установили нарушения в позиции местного органа внутренних дел и отказались выносить Постановление о выдворении заявителя. Впоследствии производство по делу об административном выдворении было прекращено.

В то же время процедура депортации, которая была инициирована на основании тех же фактов и была проведена без участия суда, завершилась вынесением вступившего в силу Постановления о депортации заявителя. ЕСПЧ счел, что процедура принятия решения о депортации заявителя на основании положения Закона о въезде в Российскую Федерацию не обеспечивала достаточные гарантии против произвола и не предоставляла

надлежащую защиту от произвольного вмешательства.¹

На основании этого ЕСПЧ пришел к выводу, что вмешательство в семейную жизнь заявителя, заключавшееся в принятии решения о его депортации из России, где оставались его жена и дети, было основано на положениях закона, которые не отвечали конвенционному требованию «качества закона». ЕСПЧ постановил, что в случае приведения в исполнение Постановления о депортации заявителя будет иметь место нарушение статьи 8 Конвенции в отношении обоих заявителей (Лю и его жены Лю).

В данном деле ЕСПЧ фактически применил принцип «должной правовой процедуры» или «надлежащей правовой процедуры», который хотя и чаще всего упоминается как принцип стран общего права, однако вполне соответствует принципам справедливого правосудия стран континентальной правовой системы. Конституционный суд РФ в целом ряде своих постановлений также упоминает термин «надлежащая правовая процедура», «надлежащая судебная процедура» (Постановление Конституционного суда РФ от 24.02.2004 № 3-П, Постановление Конституционного суда РФ от 03.07.2001 № 10-П, Постановление Конституционного суда РФ от 27 февраля 2009 г. № 4-П, Постановление Конституционного суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 30-П и др.).

Как отмечает российский исследователь Смольянов М.С., концепция «надлежащей правовой процедуры» имеет усеченное подобие в отечественной литературе в виде категории «процессуальная форма».² Он отмечает, что «надлежащая правовая процедура выступает достоянием многовековой англосаксонской правовой традиции (Великобритании и США) и включает следующий набор процедурных (процессуальных) гарантий прав человека: 1) право на судебную защиту; 2) право на эффективное расследование; 3) право на скорый суд; 4) право на публичный суд; 5) право на беспристрастный суд («никто не может быть судьей в своем деле»); 6) право на суд беспристрастных присяжных; 7) право на состязательный процесс; 8) право считаться невиновным, пока виновность

1 Позволим себе предположить, что если бы наши судьи обращали внимание на труды наших ученых, анализирующих практику ЕСПЧ, то меньше было бы ошибок и проигрышей в ЕСПЧ. Дело «Лю и Лю против РФ» могло бы идти по другому пути, если бы суд был знаком со статьей Максимова И.В. «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства как вид административного наказания» // Современное право. – 2004. – № 6.

2 «Процессуальная форма» традиционно рассматривалась как гарантия обеспечения прав и свобод личности // Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Под. ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. – М., 1976. – С. 13.

не будет доказана в рамках судебного разбирательства и установлена вступившим в силу решением суда (презумпция невиновности); 9) право не свидетельствовать против себя; 10) право на очную ставку в суде со свидетелем обвинения; 11) право на помощь адвоката во время судебного разбирательства; 12) право быть выслушанным («пусть будет выслушана другая сторона»); 13) право не подвергаться дважды наказанию за одно и то же преступление («нельзя наказать дважды за одно и то же»); 14) право на непосредственный процесс (принцип непосредственности); 15) право на непрерывный судебный процесс (принцип концентрированности (непрерывности) судебного заседания); 16) право на обжалование (право на вторую инстанцию).³

Требования надлежащей правовой процедуры в настоящее время могут быть вполне обоснованно названы общепризнанными принципами международного права в области справедливого правосудия. В то же время «надлежащая правовая процедура» подразумевает не только процессуальные гарантии, но и материальные. Принцип должной или надлежащей правовой процедуры имеет прямую связь с принципом верховенства права и законности. Требование надлежащей правовой процедуры означает, что все действия властей должны соотноситься с требованиями закона. Этот принцип является наиболее важной защитой против произвола и самоуправства властей. В Постановлении Европейского суда по правам человека от 6 декабря 2007 г. по делу «Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации» (жалоба № 42086/05) был применен принцип надлежащей процедуры в материальном ее значении, сочтя, что неопределенность закона фактически означает отсутствие надлежащей правовой процедуры и является основанием для признания всего процесса несостоятельным. Такой подход корреспондирует известной доктрине – «ничтожность вследствие неопределенности» (void for vagueness). «Суть этой доктрины в том, что если суд... установит, что какой-то нормативный акт (статут) изложен нечетким, недостаточно понятным языком, он может лишиться его судебного-правовой защиты, т.е. признать не имеющим юридической силы. Вынося такое решение, суд ссылается на несоблюдение требования о «надлежащей правовой процедуре» (due process clause).⁴ К сожалению, у дела «Лю и Лю против России» было продолжение, в котором Россия продемонстрировала уже нарушение

процессуальной составляющей принципа «надлежащей правовой процедуры». После того, как ЕСПЧ провозгласил свое Постановление, в России состоялось новое рассмотрение дела. В нем суды не стали проверять суждение правоохранительных органов о том, что пребывание Лю представляло угрозу национальной безопасности, а лишь констатировали, что у компетентных органов было право на такое утверждение в силу их компетенции. Само же такое утверждение осталось вне судебной проверки, и в судебных решениях не было никаких ссылок на фактические обстоятельства. Фактически была лишь имитация судебного процесса, поскольку причины утверждения органа государственной власти и доказательства остались стороне неизвестными и судом не исследовались. Неудивительно, что дело вновь дошло до ЕСПЧ.

26 июля 2011 г. ЕСПЧ провозгласил Постановление по делу «Лю против РФ (№ 2)». ⁵ В Постановлении ЕСПЧ, прежде всего, указал, что «даже если идет речь о государственной безопасности, понятия законности и верховенства права в демократическом обществе требуют, чтобы меры, влияющие на фундаментальные права человека, принимались в рамках некоей состязательной процедуры в независимом органе государственной власти, компетентном оценивать причины принятия решения и соответствующие доказательства, при необходимости с соответствующими процессуальными ограничениями при использовании секретной информации. Частное лицо должно иметь возможность обжаловать утверждение представителя исполнительной власти о том, что идет речь о государственной безопасности». ЕСПЧ напомнил, что в Постановлении от 20 июня 2002 по делу Аль-Нашиф против Болгарии⁶ уже было дано толкование, что в отсутствие вышеуказанных гарантий полиция и иные органы государственной власти будут иметь возможность произвольно посягать на права, защищаемые Конвенцией.

В этом Постановлении ЕСПЧ также отметил, что некоторые процессуальные недостатки, указанные в Постановлении ЕСПЧ от 6 декабря 2007 года, были устранены в ходе нового рассмотрения дела, но при устранении этих недостатков был избран формальный подход.⁷ Так, в частности, суды посчитали, что они не вправе проверять фактическую основу для выводов материалов ФСБ о том,

³ Перевод данного Постановления на русский язык // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2012. – № 8. – С. 77–96.

⁴ Бюллетень Европейского суда по правам человека (русское издание). – 2002. – № 6.

⁵ О процессуальном формализме см. Султанов А.Р. Формализм гражданского процесса и стандарты справедливого правосудия // Вестник гражданского процесса. – № 3. – С. 73–93.

³ Смольянов М.С. Юридическая процедура как гарантия прав человека: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 8.

⁴ Козочкин И.Д. Принцип законности в современном американском уголовном праве // Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 48–61.

что первый заявитель представлял угрозу национальной безопасности. Очевидно, что ввиду общего характера предположений заявителя не имели возможности эффективно их оспорить. На основе этого ЕСПЧ сделал вывод, что хотя в ходе нового рассмотрения дела заявители имели определенные гарантии против произвола, эти гарантии были неадекватными и недостаточными, чтобы удовлетворять требованиям ст. 8 Конвенции.

Помимо этого ЕСПЧ также обратил внимание на то, что «с публичным интересом защиты национальной безопасности и предотвращения беспорядков и преступлений должно быть уравновешено право заявителей на уважение их семейной жизни»⁸. Поскольку разбирательство в национальных судах не включало в себя вопрос о пропорциональности и соразмерности мер,⁹ принятых к заявителю преследуемым законным целям, ЕСПЧ установил, что в отсутствие возможности рассмотрения судом вопроса о пропорциональности меры заявитель был лишен надлежащих процессуальных гарантий. На этих основаниях ЕСПЧ установил нарушение ст. 8 Конвенции. Полагаем, что Российские власти должны воспринимать Постановления ЕСПЧ не в штыки,¹⁰ а как помощь в выполнении функции по защите прав и свобод человека, когда внутренние российские процедуры дали сбой... (когда наши ученые не были услышаны практиками), а также как вектор в совершенствовании нормативной базы и правоприменительной практики.¹¹ Тем более что порой нарушение Конвенции является одновременно и нарушением норм Конституции РФ, поскольку, как справедливо указывает судья ЕСПЧ от России профессор А.И. Ковлер, «глава 2 Конституции, посвященная правам и свободам человека и гражданина, во многом была сформулирована на основе положений международных пактов 1966 г.

8 Об этом до вынесения Постановления ЕСПЧ можно было прочитать в статьях Шерстобоева О.Н. «Право граждан на семейное благополучие как основание, смягчающее административную ответственность при нарушении иммиграционных правил» // Российская юстиция. – 2007. – № 11. – С. 7–8; Ивашин А.Б. Международно-правовые и конституционно-правовые основы совершенствования административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства // Миграционное право. – 2009. – № 2.

9 Шерстобоев О.Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Российский юридический журнал. – 2011. – № 6. – С. 51–59.

10 Султанов А.Р. Об исполнении постановлений Европейского суда по правам человека как средстве реализации конституционных ценностей // Международное публичное и частное право. – 2008. – № 4. – С. 15–18.

11 Воронцова И.В. Судебная практика и международные договоры как источники гражданского процессуального права. – Йошкар-Ола, 2011. – С. 76–120; Соловьева Т.В. Постановления Верховного суда РФ, Конституционного суда РФ и Европейского суда по правам человека в сфере гражданского судопроизводства и порядок реализации. – М., 2011. – С. 165–194.

и Европейской конвенции».¹² Учет толкований, даваемых ЕСПЧ, таким образом будет являться надлежащим исполнением Постановлений ЕСПЧ, но и поможет в полной мере реализовывать конституционные права и свободы, делая их из декларируемых в реально действующие. Конституционные права и свободы, на наш взгляд, также требуют эффективных средств правовой защиты¹³ и «надлежащей правовой процедуры» как в материальном, так и в процессуальных ее значениях.

Пристатейный библиографический список

1. Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. – М., 2009.

2. Воронцова И.В. Судебная практика и международные договоры как источники гражданского процессуального права. – Йошкар-Ола, 2011.

3. Ивашин А.Б. Международно-правовые и конституционно-правовые основы совершенствования административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства // Миграционное право. – 2009. – № 2.

4. Ковлер А.И. Европейское право прав человека и Конституция России // Журнал российского права. – 2004. – № 1.

5. Козочкин И.Д. Принцип законности в современном американском уголовном праве // Правоведение. – 2005. – № 6.

6. Смольянов М.С. Юридическая процедура как гарантия прав человека: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2011.

7. Соловьева Т.В. Постановления Верховного суда РФ, Конституционного суда РФ и Европейского суда по правам человека в сфере гражданского судопроизводства и порядок реализации. – М., 2011.

8. Султанов А.Р. Формализм гражданского процесса и стандарты справедливого правосудия // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 3.

9. Султанов А.Р. Об исполнении постановлений Европейского суда по правам человека как средстве реализации конституционных ценностей // Международное публичное и частное право. – 2008. – № 4.

10. Шерстобоев О.Н. Право граждан на семейное благополучие как основание, смягчающее административную ответственность при нарушении иммиграционных правил // Российская юстиция. – 2007. – № 11.

11. Шерстобоев О.Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Российский юридический журнал. – 2011. – № 6.

12. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. / Под. ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. М., 1976.

12 Ковлер А.И. Европейское право прав человека и Конституция России // Журнал российского права. – 2004. – № 1.

13 Афанасьев С.Ф. Право на справедливое судебное разбирательство и его реализация в российском гражданском судопроизводстве. – М., 2009.