

ПРИМЕНЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ НОРМ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА КАК КОМПЛЕКСНАЯ ОБЩЕПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА

© 2021 г. Л. А. Лазутин

Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург

E-mail: mp@usla.ru

Поступила в редакцию 24.03.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена взаимодействию внутригосударственных и международно-правовых норм о правах человека и применению последних в национальном законодательстве. Автор приходит к выводу, что существует ряд проблем при реализации международно-правовых норм о правах человека в российской правовой системе.

Ключевые слова: права человека, Конституция РФ, реализация международных норм о правах человека, субъекты Российской Федерации, законодательство.

Цитирование: Лазутин Л.А. Применение международных норм о правах человека как комплексная общеправовая проблема // Государство и право. 2021. № 10. С. 154–162.

DOI: 10.31857/S102694520014357-3

APPLICATION OF INTERNATIONAL NORMS ON HUMAN RIGHTS AS A COMPLEX GENERAL LEGAL PROBLEM

© 2021 L. A. Lazutin

Ural state Law University, Yekaterinburg

E-mail: mp@usla.ru

Received 24.03.2021

Abstract. The article is devoted to the interaction of domestic and international legal norms on human rights and the application of the latter in national legislation. The author comes to the conclusion that there are a number of problems in the implementation of international legal norms on human rights in the Russian legal system.

Key words: human rights, Constitution of the Russian Federation, implementation of international norms on human rights, subjects of the Russian Federation, legislation.

For citation: Lazutin, L.A. (2021). Application of international norms on human rights as a complex general legal problem // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 154–162.

Комплексная общеправовая природа применения международных норм о правах человека характеризуется как минимум четырьмя аспектами: 1) взаимодействие международных и внутригосударственных средств правового регулирования; 2) использование международных норм не только в правотворческом процессе, прежде всего в законодательстве, но и в качестве

непосредственного регулятора внутригосударственных отношений в связи с обеспечением и защитой прав человека; 3) распространение прямого действия международных норм на все отрасли российского права, на все сферы внутригосударственного правопорядка; 4) совмещение реализации международных норм о правах человека в Российской Федерации и в ее субъектах.

Взаимодействие международных и внутригосударственных средств правового регулирования

Данный аспект недвусмысленно закреплен в ст. 17 Конституции РФ: «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». В целом положительно оценивая данную конституционную норму, которая определяет приоритет норм международного права при реализации международно-правовых стандартов, закрепленных в международно-правовых документах (источниках), как на универсальном, так и на региональном уровнях, вместе с тем в данной конституционной формулировке отсутствует ссылка на международные договоры Российской Федерации как неотъемлемую часть правовой системы Российской Федерации, и как это закреплено в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ибо только таким образом можно охватить как универсальные, так и локальные предписания. В то же время можно констатировать, что вся система международно-правового регулирования в гуманитарной области предполагает включение в работу как внутригосударственных норм, так и внутригосударственных механизмов, а сложившаяся система национального-правового регулирования достигает эффективности лишь при совместном внедрении международно-правовых норм и международных механизмов. Иными словами, речь идёт о «совмещенном» регулировании.

Традиционное понимание правового статуса личности как воплощение прав и свобод, зафиксированных в конституции государства и в иных внутригосударственных актах, уже не согласуется с комплексным содержанием такого статуса, поскольку в его регламентации всё большую роль играют международно-правовые нормы. В этом контексте справедливо суждение о самостоятельной ценности прав и свобод, закреплённых в международных актах. Весомым аргументом в пользу комплексной оценки являются нормы федеральных законов, в частности формулировка ст. 3 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», ст. 7 ГК РФ, практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и ряда конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации.

Можно утверждать, что и Конституционный Суд РФ, и Верховный Суд РФ, формулируя свои решения по делам, понимание которых обусловлено как Конституцией РФ и федеральными законами Российской Федерации, так и международными договорами Российской Федерации, никоим образом не сомневаются в том, что

и права, закрепленные в Конституции РФ и федеральных законах, и права, сформулированные в международно-правовых актах, регламентирующих права человека (например, в Пакте о гражданских и политических правах или Пакте об экономических, социальных и культурных правах, или Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и др.), являются субъективными правами человека и гражданина с однозначными юридическими последствиями, включая правовую, в т.ч. судебную защиту. При такой регламентации те права и свободы, которые не названы в Конституции РФ, но закреплены в международно-правовых документах, по которым Российская Федерация взяла на себя обязательства, имеют юридическое значение в качестве субъективных прав человека наряду и во взаимосвязи с конституционными правами.

Следует обратить внимание на существенные (в большей степени частного характера) различия, которые выявляются при сопоставлении конституционных норм и международно-правовых актов. Так, в ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. провозглашено «право каждого на достойный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни». В Конституции РФ с учетом внесенных поправок данный стандарт не учтен. Видимо, не наступило ещё время для реализации данного права. Очевидно, даже с учетом нынешней экономической ситуации уместно было бы закрепление такого права. Это соответствовало бы тезису п. 1 ст. 2 этого Пакта, относительно постепенного полного осуществления признаваемых в Пакте прав «в максимальных пределах имеющихся ресурсов». Это было бы стимулом для дальнейшей творческой инициативы народных масс.

Вопросы взаимодействия международных и внутригосударственных средств обеспечения и защиты прав человека проявляются в актуальной, но достаточно деликатной сфере, в праве обращения в международные органы при исчерпании всех средств правовой защиты внутри государства. Прежде всего мы имеем в виду право на обращение в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ). Здесь отчетливо просматривается «смешанный» процесс реализации права индивида на обращение в суд по защите своих прав. Все компоненты реализации этого права сконструированы таким образом, что только при взаимосогласованной работе международных и национальных юридических средств осуществима цель обращения. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в ст. 34 Европейской конвенции о правах человека и основных свобод

(ЕСПЧ) закреплена компетенция ЕСПЧ принимать индивидуальные жалобы от лиц или групп лиц, которые утверждают, что являлись жертвами нарушения одним из государств-участников Конвенции их прав, провозглашенных Конвенцией или в Протоколах к ней. Согласно формулировке этой же статьи Конвенции, договаривающиеся государства обязались «ни коем образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права». Очевидно, под «этим правом» здесь понимается прежде всего не право Суда принимать жалобы, а право индивида направлять жалобы в суд. Правилами процедуры (Регламента) Суда определены содержание индивидуальной жалобы, её компоненты. Секретариатом Суда разработана форма жалобы, обусловленная потребностями изложения фактов и предполагаемых нарушений Конвенции или Протоколов к ней, а также изложение предмета жалобы и требований по справедливому замещению. Для многих граждан Российской Федерации понятие «исчерпывание всех средств правовой защиты» представляется весьма затруднительной. Немногие квалифицированные юристы дают правильную консультацию. Психология граждан Российской Федерации мало изменилась со времен СССР, где обращение в Суд рассматривалось как исключительная мера и в большей степени ассоциировалось с репрессивными мерами. Ныне проведена определенная просветительская работа по преодолению юридической неграмотности, но она не в полной мере достигла своей цели. А государственная власть не очень заинтересована в данной просветительской работе.

Использование международных норм не только в правотворческом процессе, прежде всего в законодательстве, но и в качестве непосредственного регулятора внутригосударственных отношений в связи с обеспечением и защитой прав человека

В теории государства и права не отрицается роль международного права в процессе совершенствования национального законодательства. Но в рамках данного признания правоприменение сводится только к действию национальных правовых актов государства и не более того, а внутригосударственное бытие международных договоров ограничивается только функциями стандартов и ориентиров для правотворчества. Хотя реальная ценность конституционной нормы, закрепляющей самостоятельный статус международных норм, выраженная в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, говорит о непосредственном применении их во внутригосударственной юрисдикции. Имеется в виду непосредственное применение этих норм, которое может быть самостоятельным, совместным или приоритетным. При таком понимании представляются уязвимыми

формулировки ряда федеральных законов (к примеру, ст. 7 ГК РФ), в контексте которых издание на основе договора правоприменительного внутригосударственного акта, как бы снимает вопрос о действии международного договора. Это ошибочная точка зрения. Международный договор Российской Федерации как часть правовой системы Российской Федерации остаётся актом прямого действия. Сложившаяся точка зрения у многих практикующих юристов относительно трансформации международно-правовых норм в национально-правовые посредством принятия федеральных законов или ратификации является ложной. Неприемлемость подобных умозаключений становится предельно ясной, если принять во внимание: во-первых, что «трансформация» означает прекращение существования трансформирующего предмета, явления, но международным договорам такая судьба не присуща; во-вторых, что на стадии правоприменения взаимодействие двух правовых систем, если принять данное суждение, заменяется единоличным действием правовой системы государства, «поглотившей» международные нормы; в-третьих, традиционно в ряде отраслей национального права допускается применение норм иностранного законодательства, однако не высказывается предположение о трансформации этих норм в российское законодательство¹. В теории международного права достаточно полно осуществлены исследования проблем внутригосударственной реализации норм международного права, в том числе состояние тенденций развития национально-правового механизма такой реализации. В учебной литературе выделяют три формы реализации непосредственного применения норм международного права: самостоятельное применение международных договоров — без прямого участия норм национального законодательства, но не вне сферы их воздействия; совместное применение норм международных договоров и «родственных» норм национального законодательства, что связано с функционированием правоприменительных комплексов; приоритет применение норм международных договоров вместо норм национального законодательства при их взаимном несоответствии, т.е. в коллизионных ситуациях².

Наиболее распространенной в таких законодательных актах была и остается третья форма. Такой подход в этой или иной мере ограничивает возможности участия международно-правовых норм во внутригосударственном правоприменении.

¹ Подробнее об этом см.: Международное право: учеб. / под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М., 2013. С. 43—45.

² См.: там же. С. 203.

Присущая конституционному положению приоритетная формулировка и использование в ней слова «применяются» оставляют в тени такой компонент присутствия международных договоров в правовой системе, как их совместное применение с нормативными актами. Поэтому предпочтительны те законы, которые ориентированы на комплексный подход. К сожалению, следует констатировать, что большинство принимаемых законов повторяют конституционные положения без учёта специфики и предмета правового регулирования. В виде исключения можно назвать Гражданский кодекс РФ, который закрепляет разностороннее участие международного права в регулировании гражданско-правовых отношений. Так, в ст. 7 «Гражданское законодательство и нормы международного права» на основе известного положения Конституции РФ (ч. 4 ст. 15) предусматривается непосредственное применение международных договоров Российской Федерации к соответствующим отношениям (п. 2), воспроизводя и общепринятую коллизионную форму.

Признание непосредственного применения во внутригосударственных отношениях международных договоров как бы презюмирует идентичную трактовку прав и свобод, которые зафиксированы в международных договорах, но не имеют аналога в Конституции РФ и федеральных законах либо отличаются от законодательных предписаний по содержательным параметрам.

Действительно, в подобных ситуациях попытка «разобобщения» прав и свобод на два замкнутых пространства, в пределах каждого из которых существуют собственные субъективные адресаты, порождает не только «раздвоение» личностного статуса, но и сведение международно закреплённых прав и свобод к незавидной роли декларированных, но лишённых ориентиров категорий. Вряд ли возможно даже гипотетически представить права, которые юридически признаны и сформулированы, но не являются субъективными правами.

Правовой статус личности формируются не только из тех прав и свобод, которые зафиксированы в Конституции РФ и других нормативных актах, но и из прав и свобод, провозглашённых в международных договорах, т.е. международно-признанных прав и свобод.

Распространение прямого действия международных норм на все отрасли российского права, на все сферы внутригосударственного правопорядка

Отсутствие в ряде федеральных законов предписаний относительно внутригосударственной реализации международных договоров в соответствующих отношениях повлекло за собой негативные суждения по поводу распространения общего конституционного предписания на некоторые отрасли российского права. Одним из практически

значимых аспектов конституционного постулата, провозглашающего международные договоры Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, является его сопоставление с текстом законов. Приходится констатировать разнообразие, широкий спектр — от дословного воспроизведения конституционных формулировок без каких-либо дополнений до полного игнорирования конституционных нормативов. Примером «идеального» повторения служит Трудовой кодекс РФ (ст. 10).

В ряде кодексов — ст. 7 ГК РФ, ст. 3 Лесного кодекса РФ, ст. 4 Водного кодекса РФ — воспроизведение конституционных положений дополняется некоторой конкретизацией, ориентированной на непосредственное применение международных договоров Российской Федерации к существующим отношениям с оговоркой о ситуациях, когда применение договора сопряжено с изданием внутригосударственного акта. Такая оговорка вызывает сомнения, поскольку не согласуется с практикой совместного применения норм договора и закона.

Принципиальные замечания возникают при ознакомлении с Семейным кодексом РФ (ст. 6), Земельным кодексом РФ (ст. 4), Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 1.1). При разработке этих актов была «утеряна» конституционная формула о правовой системе и сохранены лишь слова о приоритетном применении правил международного договора Российской Федерации при несогласованности с ними правил закона. При таком вольном подходе к конституционному положению вполне возможно предположение, что в регулируемых этими федеральными законами отношениях не допускаются иные, чем приоритетные, виды применения международно-правовых норм.

Явная подмена понятийного аппарата Конституции РФ была предусмотрена в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, где общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации представлены как составная часть законодательства, регулирующего уголовное судопроизводство. Различия понятий «правовая система» и «законодательство» известны, как и вероятны возможные негативные последствия их отождествления. Самое ошутимое (применительно к рассматриваемой теме) необычное свойство Уголовного кодекса РФ — абсолютное либо с незначительными оговорками отрицание приемлемости в уголовном праве обеих норм ч. 4 ст. 15 Конституции РФ — и о международных договорах Российской Федерации как составной части её правовой системы, и о приоритетном применении договоров. В данном случае мы видим именно преднамеренное отвержение. Указанные

конституционные положения считаются неприемлемыми для Уголовного кодекса РФ, соответственно, отвергается возможность непосредственного действия в уголовно-правовой сфере международных договоров. Такого рода суждения и правоприменительные решения «возвышают» Уголовный кодекс РФ над Конституцией РФ, противопоставляют его всем другим федеральным законам. Но самым парадоксальным является несогласованность общей компетенции Уголовного кодекса РФ и ряда его конкретных предписаний, ориентированных на участие международных договоров в уголовно-правовом регулировании, прежде всего ст. 355 и 356, содержание отсылки к международным договорам (нормам). Это в некоторых случаях относится к ст. 11–13, а также в определенных ситуациях — положения ст. 357, 359, 206, 211, 253, 322, 260. Отмеченные отступления норм ряда федеральных законов от конституционных формулировок нельзя квалифицировать иначе, как юридически некорректные, не соответствующие Конституции РФ. Решение этой проблемы возможно посредством реагирования Конституционного Суда РФ с целью унификации правового регулирования. Основанием могла бы стать правовая позиция Конституционного Суда РФ, содержащая оценку рассмотренных федеральных законов в контексте ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Все вышесказанные замечания прямо или косвенно касаются главного — прав человека. Но эти пробелы ставят важный вопрос, имеющий практическое значение, а именно: при каких условиях возникает юридическая возможность применения норм международного права в конкретных ситуациях? Наиболее убедительный и аргументированный ответ дал проф. С.Ю. Марочкин³. Он считает, что для этого необходимо наличие нескольких обязательных юридических условий. Во-первых, необходима общая отсылка внутреннего права к международному, т.е. закрепление в Конституции РФ возможности прямого действия и применения международных норм без «перевоплощения» их в законодательство государства. В Российской Федерации функцию общей отсылки выполняет ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Во-вторых, признание Российской Федерацией конкретной общепризнанной нормы, а в отношении договора — выражение согласия на его обязательность в одной из форм, предусмотренных Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» (подписание, ратификация, утверждение, принятие, присоединение и т.д.). Это условие имеет важное значение при соблюдении и защите прав человека. Любой государственный орган, ссылающийся на договор, и особенно суд, обосновывающий решение норм

международного договора, должен в первую очередь установить факт его признания в государстве и его юридическую силу. В-третьих, договор должен вступить в силу. Только действующий договор порождает юридические последствия. Об этом недвусмысленно закреплено в п. 3 ст. 31 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации». На это условие особое внимание обращает Верховный Суд РФ в своих рекомендациях нижестоящим судебным инстанциям при реализации ст. 17 Конституции РФ. В-четвертых, опубликование договора. Значимость данного юридического условия такова, что оно включено в Конституцию РФ на уровне одной из основ конституционного строя государства: «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ч. 3 ст. 15). Несмотря на то что в данной статье не говорится о международных договорах и иных источниках международного права, по которым Российская Федерация взяла на себя обязательства, следует иметь в виду, что приведенное положение охватывает и их применение. Данное требование прямо вытекает из смысла ч. 3 и 4 ст. 15 Конституции РФ и п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации». Необходимо также учитывать различный порядок применения договоров. В названной статье Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» все договоры разделены по критерию, в частности, положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации — в журнале «Собрание законодательства Российской Федерации» или в журнале «Бюллетень международных договоров Российской Федерации», не требующие издания внутригосударственных актов для их применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений таких договоров принимаются соответствующие правовые акты. Данное условие отражено и в действующих нормативных правовых актах (например, в п. 2 ст. 7 ГК РФ). В теории международного права при обосновании деления международных договоров на самоисполнимые и несамоисполнимые, определены критерии. Те международные договоры, которые способны непосредственно порождать правоотношения, регулировать права и обязанности, относятся к самоисполнимым. Договоры, которые требуют принятия конкретизирующего внутригосударственного нормативного акта, — несамоисполнимые.

Казалось бы, всё понятно, но для правоприменителя необходимы всё же конкретизация и разъяснение этого вопроса. К сожалению, ни в Федеральном законе «О международных

³ См.: Международное право: учеб. / под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. С. 215–217.

договорах Российской Федерации», ни в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 нет ответа на данный вопрос. Особенно это разъяснение необходимо при реализации международно-правовых документов, закрепляющие права (стандарты прав человека и гражданина). В Российской Федерации принято считать, что все действующие для неё нормы международного права в широком смысле можно считать самоисполнимыми, поскольку в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ они являются составной частью правовой системы. Но данная установка ошибочная, ибо на практике не видны расхождения в порядке реализации Пакта о гражданских и политических правах и Пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Протоколов к ней.

Совмещение реализации международных норм о правах человека в Российской Федерации и в ее субъектах

Участие субъектов Российской Федерации в выполнении международных договоров Российской Федерации основано на конституционной норме, относящейся к одному из компонентов совместной компетенции. Так, в п. «о» ст. 72 Конституции РФ говорится о координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнении международных договоров Российской Федерации. Этот вопрос нуждается в дальнейшей проработке по двум направлениям: во-первых, в установлении юридических последствий такого участия, имея в виду, что поскольку речь идет о выполнении международных договоров Российской Федерации, то и деятельность субъектов по их реализации порождает или может породить общедоказательные последствия, повлиять на международные правоотношения государства, и в особенности в такой сфере, как соблюдение прав человека; во-вторых, в определении места в международно-правовом регулировании актов международного характера с участием самих субъектов Российской Федерации, имея в виду не бесплодную дискуссию об их наименовании (договор или соглашение), а об их статусе как одной из форм предусмотренного в ч. 4 ст. 76 Конституции РФ собственного правового регулирования субъектов в сфере самостоятельных предметов ведения; в-третьих, уяснить степень самостоятельности при реализации международно-правовых документов, закрепляющих права человека, и принятии нормативных актов, конкретизирующих международно-правовые нормы и федеральные, внутринациональные, законодательные предписания.

Конституция РФ исходит из признания международной деятельности субъектов РФ, но не конкретизирует формы этой деятельности. Связи субъектов Российской Федерации с иностранными партнерами могут осуществляться в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях. В процессе этой деятельности субъекты Российской Федерации имеют право на ведение переговоров с указанными иностранными партнерами и на заключение с ними соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Вместе с тем все эти права, предоставленные субъектам Российской Федерации, требуют юридической регламентации, определение правосубъектности субъектов Российской Федерации в международно-правовом регулировании. Требуется конкретизация формулировка Конституционного Суда РФ в Определении от 27 июня 2000 г. о том, что «республика (а следовательно и края, и области) не может быть субъектом международного права в качестве суверенного государства и участником соответствующих межгосударственных отношений...». При толковании этого положения допустим акцент именно на отрицании суверенного статуса республики, что означает признание и осуществление не основанных на суверенитете международных и внешнеэкономических отношений (связей) с определенными контрагентами. Вместе с тем именно на местном и региональном уровнях происходят существенные нарушения прав человека и гражданина. Именно на региональном уровне приходится исправлять допущенные ошибки и просчеты, приведшие к нарушению общепризнанных прав человека. Так, например, только в 2019 г. к Уполномоченному по правам человека в Свердловской области, сотрудникам его аппарата, адвокатам и профессиональным юристам, ведущим бесплатный прием населения на основании договоров о сотрудничестве с Уполномоченным, обратилось 31 009 человек (в 2017 г. — 30 238). Общее количество зарегистрированных письменных обращений, поступивших уполномоченным по правам человека в 2019 г., — 4482 (4482 — в 2018 г.)⁴. Из поступивших обращений 42,1% связаны с социальной проблематикой — право на труд, право на образование, право на охрану здоровья, право на социальное обеспечение, вопросы жилищно-коммунального обслуживания. Постоянные жалобы от иностранных граждан и вынужденных переселенцев по вопросам гражданства и паспортизации. Не уменьшается количество обращений по вопросам защиты прав в учреждениях

⁴ См.: URL: <https://ombudsman.midural.ru/article/show/id/1012c.2>

уголовно-исполнительной системы. Жалобы поступают на нарушение права на справедливое судебное разбирательство.

Данная статистика свидетельствует о том, что наряду с исполнением своих функциональных обязанностей на федеральном уровне органами исполнительной власти и правоохранительными органами необходимо правовое регулирование этих вопросов на местном и региональных уровнях. А такого регулирования явно недостаточно.

Соблюдение политических и гражданских прав человека на региональном уровне решается в соответствии с федеральным законодательством. Следуя рекомендациям Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ В.И. Матвиенко, озвученным на заседании Совета при Председателе Совета Федерации по взаимодействию с институтами гражданского общества 5 декабря 2016 г., о необходимости включения в ежегодные доклады уполномоченных по правам человека практики ЕСПЧ по делам в отношении Российской Федерации, имеет важное значение не только с точки зрения недопущения нарушений норм Конвенции Российской Федерацией по защите прав человека и основных свобод, но и в просветительских целях. Особенно это касается права на свободу слова, свободу манифестации, митингов, собраний и т.д. Позиция ЕСПЧ заключается в том, что правила, регулирующие проведение публичных собраний, таких как система предварительного уведомления, имеет важное значение для беспрепятственного проведения публичных демонстраций, поскольку они позволяют властям принять меры безопасности, их соблюдение не может стать самоцелью. В частности, в тех случаях, когда демонстранты не совершают актов насилия, важно, чтобы государственные органы проявляли определённую степень терпимости к мирным собраниям, чтобы свобода собраний, гарантируемая Конвенцией, не была лишена своего содержания. Данную позицию ЕСПЧ в такой мере должны учитывать на местном и региональном уровнях. Более того, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 18 июня 2019 г. запретил органам власти отказывать в проведении публичных мероприятий, немотивированно ссылаясь на неопределённость форм и методов обеспечения порядка. Этому Постановлению предшествовала жалоба общественного активиста Валерия Тетерина на неправомерные действия Администрации г. Иркутска. По мнению заявителя, взаимосвязанные положения п. 5 ч. 4 ст. 5 и п. 6 ч. 3 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», возлагая на организатора публичного мероприятия обязанность указать в уведомлениях о его проведении

формы и методы обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, не отвечали критериям определенности правового регулирования и позволяли уполномоченным органам государственной (муниципальной) власти произвольно устанавливать — соответствует ли уведомление о проведении публичного мероприятия предъявляемым законом требованиям — и тем самым неправомерно ограничивают свободу мирных собраний. Такая практика присуща многим субъектам Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ указал, что «законодательные, организационные и иные меры, предпринимаемые органами публичной власти в целях надлежащего обеспечения права на свободу мирных собраний, не должны приводить к чрезмерному государственному контролю за деятельностью организаторов и участников публичных мероприятий, сопряжённому с необоснованными ограничениями свободного проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования... <...>».

Организатор мероприятия, который подаёт уведомление с указанием форм и методов обеспечения общественного порядка и организации медицинской помощи, в определённой степени оказывается вовлечённым в поддержание общественного порядка и безопасности граждан в пределах имеющихся у него возможностей. Но основную ответственность за правопорядок и безопасность должны принимать на себя органы исполнительной власти субъектов РФ или местного самоуправления или их уполномоченные представители и представители органов внутренних дел. Следовательно, при рассмотрении органом власти уведомления о проведении публичного мероприятия должны быть исключены любые попытки возложения на организатора заявленного публичного мероприятия подобных обязанностей. Схожий подход к соотношению ответственности организатора публичного мероприятия и уполномоченных субъектов власти за сохранение мирного характера его проведения принимает и ЕСПЧ.

Указание в уведомлении о проведении публичного мероприятия форм и методов обеспечения порядка, не отвечающих, по мнению уполномоченного исполнительного органа власти, требованиям оспариваемого Закона, ни при каких обстоятельствах не может освобождать соответствующий орган от рассмотрения поданного уведомления. По результатам данного рассмотрения он обязан направить организатору мотивированные предложения об изменении (дополнении, уточнении) таких форм и методов, и в случае принятия им этих

предложений — не препятствовать проведению заявленного публичного мероприятия».

Кроме того, в ноябре 2019 г. было вынесено постановление Конституционного Суда РФ, которым признаны не соответствующими Конституции РФ положения Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми»⁵, устанавливающие запрет на проведение митингов рядом с органами власти и государственными учреждениями, а также на центральной площади г. Сыктывкара.

Как специально указано в судебном постановлении, оно также является основанием для изменения в установленном порядке аналогичных законов в других субъектах Российской Федерации.

Особого внимания заслуживают следующие правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в этом постановлении и более ранней практике о конституционно-правовом содержании свободы мирных собраний и о балансе между правами жителей и защищаемым общественным интересом: «Природой гарантированного статьёй 31 Конституции Российской Федерации права, заложенными в нём политическими и публично-правовыми началами обуславливается вытекающая из её статей 2, 18 и 71 (пункт “в”) обязанность государства осуществлять регулирующее воздействие на отношения, связанные с организацией и проведением мирных собраний, с тем чтобы на основе баланса частных и публичных интересов обеспечить гражданам реальную возможность через организацию и проведение публичных мероприятий отстаивать свою позицию и заявлять требования по значимым, с их точки зрения, общественно-политическим вопросам, чем оказывать влияние на деятельность органов государственной и муниципальной власти как непосредственно, так и посредством формирования общественного мнения в целях привлечения внимания к различным проблемам и обсуждения предпочтительных способов своевременного и результативного их разрешения со стороны публично-властных институтов»; «Проведение публичных мероприятий, как правило, сопряжено с известными неудобствами для не участвующих в них граждан (создание помех работе транспорта, затруднение доступа к объектам социальной инфраструктуры и т.п.), вследствие чего такого рода издержки свободы мирных собраний сами по себе не могут служить веской причиной для отказа в проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, а потому компетентные органы и должностные лица обязаны стремиться к принятию всех зависящих от них мер для их легального проведения в избранном

организаторами месте и в запланированное время, в том числе посредством минимизации (локализации) вызываемых ими последствий, а не пытаться под любым предлогом изыскать причины, оправдывающие невозможность реализации права на организацию и проведение публичных мероприятий в указанном в уведомлении формате...»; «Исполнение субъектами Российской Федерации предоставленного частью 2.2 статьи 8 Федерального закона “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” полномочия по дополнительному законодательному определению мест, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций, требует от них последовательного соблюдения установленных федеральным законодателем правил организации и проведения публичных мероприятий, что предполагает возможность установления таких мест исключительно на основе учёта объективных региональных особенностей и условий, не нашедших отражения в федеральных законах, и подразумевает недопустимость произвольного пространственно-территориального ограничения права на свободу мирных собраний».

Конституционный Суд РФ специально указал, что федеральное законодательство, регулирующее проведение собраний и других мирных акций, не наделяет региональные власти «правом введения абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер» и пришёл к выводу, что «установление законодателем Республики Коми общего запрета проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, находящихся в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми, государственными учреждениями Республики Коми, — в то время как Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” (часть 2 статьи 8) не предусматривает подобного рода запретов на проведение публичных мероприятий вблизи федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (за исключением территорий, непосредственно прилегающих к резиденциям Президента Российской Федерации и к зданиям, занимаемым судами) — выходит за пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации...».

Эти правовые позиции имеют практическое значение для правоприменительной практики: именно принципы справедливости, баланса индивидуальных прав и общественных интересов, соразмерности вмешательства государства в осуществление конституционных прав и свобод должны являться

⁵ См.: СЗ РФ. 2019. № 45, ст. 6407.

отправной точкой при взаимодействии власти с человеком.

Что касается реализации социальных и естественных прав человека на региональном уровне, то здесь, как представляется, должен формироваться смешанный (совмещенный) подход применения как федерального законодательства, так и регионального законодательства. Следует отметить, что региональное законодательство во многом отстает от федерального и особенно по существенным проблемам, реализуемым на региональном уровне. В качестве примера можно привести земельный вопрос, который на основании федерального законодательства представляется многодетной семье. Зачастую муниципальные власти предоставляют участки, не отвечающие необходимым требованиям. Отказ от земельного участка ввиду его непригодности законом не предусмотрен. Здесь, очевидно, что на региональном уровне необходимо принятие соответствующего нормативного акта. Если по федеральному законодательству в принципе допускается т.н. «деприватизация» (в отношении жилого помещения), что мешает субъектам Российской Федерации проработать земельный вопрос таким образом, чтобы не возникали казусные проблемы при решении данного вопроса. Если для легализации возврата земельного участка недостаточно правотворческих полномочий на уровне субъекта Российской Федерации, возможно, ввиду актуальности проблемы стоит рассмотреть выход законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Требуется дополнительное правовое регулирование на уровне субъектов Российской Федерации и по другим проблемам прав человека, которые в большой степени решаются на региональном уровне.

* * *

В заключение следует обратить внимание на деятельность конституционных (уставных) судов, функционирующих в ряде субъектов Российской Федерации. Конституции и уставы, а также законы

субъектов о конституционных или уставных судах определяют полномочия, порядок образования и деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Данные суды при выработке своих правовых позиций по конкретным делам нередко используют нормы международного права, признаваемые Российской Федерацией в качестве обязательных. Чаще всего в решении конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации содержатся ссылки на общепризнанные принципы и нормы международного права.

Так, к примеру, было в Постановлении Конституционного суда Республики Бурятия от 2 июня 2000 г., в Постановлении Конституционного суда Республики Дагестан от 3 декабря 2000 г., в которых говорится, что как субъекты Российской Федерации они участвуют в реализации взятых на себя Российской Федерацией обязательств по обеспечению общепризнанных международных стандартов в области прав человека и признают верховенство Конституции РФ, имеющей прямое действие на территориях субъектов Российской Федерации.

Таким образом, практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации свидетельствует о большом потенциале этих судебных органов в совершенствовании на основе их решений и в рамках их полномочий законодательства данных субъектов Российской Федерации с использованием в т.ч. общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Международное право: учеб. / под ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунова. М., 2013. С. 43–45, 203, 215–217.

REFERENCES

International Law: textbook / ed. by G.V. Ignatenko, O.I. Tiunov. M., 2013. P. 43–45, 203, 215–217 (in Russ.).

Сведения об авторе

ЛАЗУТИН Лев Александрович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права Уральского государственного юридического университета; 620137 г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, д. 54

Authors' information

LAZUTIN Lev A. — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of International and European Law of the Ural state Law University; 54 Kolmogorova str., 620137 Yekaterinburg, Russia