

ПРИГЛАШАЕМ К ДИСКУССИИ

УДК 341.343

Юридическая сила рекомендаций международных организаций в сфере уголовной юстиции

С.Н. ОВЧИННИКОВ – заместитель начальника НИЦ-3 НИИ ФСИН России, кандидат социологических наук

В статье рассматривается значение и юридический статус рекомендаций международных организаций в сфере уголовной юстиции с точки зрения международного и российского законодательства. Анализируются конституционно-правовая регламентация места и статуса норм международного права и соответствующих договоров, конституционное положение об их включении в национальную правовую систему, а также значение и юридическая сила прецедентной практики Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: международная защита прав человека; рекомендации международных организаций; исполнение наказаний; пенитенциарная система.

Legal validity of the recommendations of international organizations in the field of criminal justice

S.N. OVCHINNIKOV – Deputy Head of the Scientific Research Centre-3 of the Research Institute of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Sociology

The article discusses the significance and legal status of the recommendations of international organizations in the field of justice in terms of international and Russian law. It analyzes the constitutional and legal regulation of the place and the status of international law and relevant treaties, the constitutional provision incorporating them into the national legal system, and the importance and effect of the case law of the European Court of Human Rights.

Key words: international protection of human rights; recommendations of international organizations; the execution of sentences; the penal system.

Расширение интеграционных процессов на европейском пространстве не только приводит к формированию новых и изменению действующих стандартов в сфере торговых, таможенных и финансовых отношений, но и к унификации требований в сфере уголовной юстиции и исполнения уголовных наказаний. Объединение государств с различными социально-экономическими, политическими, культурными особенностями нередко приводит к необходимости поиска оптимальных процедур, обеспечивающих сочетание национальных интересов с пер-

спективами развития международной защиты фундаментальных прав и свобод человека.

Основополагающий принцип международного права – добросовестное выполнение международных обязательств – нашел правовое закрепление в конституциях многих государств в форме универсального принципа уважения норм международного договора и признания их частью национальной правовой системы. В ст. 25 Конституции ФРГ указывается на то, что общепризнанные нормы международного права

являются составной частью федерального права, они имеют приоритет над законами и непосредственно порождают права и обязанности для проживающих на территории федерации лиц. Основной закон Австрийской Республики также в п. 1 ст. 19 признает нормы международного права составной частью федерального права. В п. 4 ст. 5 Конституции Швеции говорится об уважении норм международного права на уровне как конфедерации, так и кантонов.

Пункт 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации аналогично регламентирует место и статус норм международного права и международных договоров.

Конституционное положение о включении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации в национальную правовую систему неоднократно подтверждалось на законодательном уровне и в судебной практике высших судов. Так, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»¹ обратил внимание на общие правила применения норм международного права при отправлении правосудия, а также указал на признание обязательности практики Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), юрисдикцию которого Россия признала при ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция).

Спустя 10 лет Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 27.06.2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней»² обратил внимание на повышение качества судопроизводства с учетом прецедентной практики ЕСПЧ. Вместе с тем было указано на значимость принципа субсидиарности в деятельности ЕСПЧ, согласно которому обязанность создания эффективной системы защиты прав человека и основных свобод возлагается на национальные органы власти, в том числе суды. При этом в абз. 2 п. 2 данного постановления подчеркивается, что суды общей юрисдикции должны учитывать правовые позиции ЕСПЧ, изложенные в ставших окончательными постановлениях, вынесенных не только в отношении России, но и других государств – участников Конвенции.

Если обязательность соблюдения требований общепризнанных принципов и норм

международного права, международных договоров не вызывает сомнений, то этого нельзя сказать однозначно о прецедентной практике ЕСПЧ и тем более о рекомендациях международных организаций.

В начале нового тысячелетия ЕСПЧ столкнулся с проблемой увеличения как общего количества направляемых жалоб, так и «клонных» заявлений, в которых обращались за защитой своих прав, нарушенных в связи с системными проблемами в национальном праве. Это стало фактором, побуждающим к совершенствованию процессуальных механизмов деятельности ЕСПЧ. Для повышения эффективности судебной защиты было предложено использование процедуры вынесения пилотных постановлений, инициированной резолюцией Res (2004) 3 Комитета министров Совета Европы от 12.05.2004 г., в которой ЕСПЧ предписывалось в своих постановлениях о нарушении Конвенции выявлять системную проблему и ее источник. Тем самым судебное постановление вышло за рамки решения индивидуального спора, который прежде оканчивался в случае признания нарушения конвенциональных прав назначением справедливой компенсации. Персонифицированное постановление стали дополнять констатацией и описанием системной проблемы в национальной правовой системе, устранение которой по принципу субсидиарности входит в полномочия государственных органов государства-ответчика. Подобные постановления ЕСПЧ становятся предметом широкого обсуждения в связи с рассмотрением вопросов о пределах вмешательства международных инстанций, в том числе судебных, во внутренние дела государства, о незыблимости принципа соблюдения и уважения суверенных интересов стран – участниц международных организаций, о статусе актов Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ как судебных инстанций, наделенных правом официального толкования основополагающих нормативно-правовых актов.

В научных публикациях и литературе не уделяется должного внимания юридическому статусу рекомендаций международных организаций, которые, не имея прямого действия, затрагивают публичные интересы государств – участников Конвенции.

Признавая принципы и нормы международного права, международные договоры составной частью национальной правовой системы, Конституция Российской Федерации ничего не говорит о месте норм, содержащихся в рекомендациях международных организаций. Несмотря на то что они, как

правило, принимаются на основании и во исполнение действующих международных договоров, тем не менее по своей правовой природе носят необязательный характер для государств – участников данных договоров. В российском уголовно-исполнительном законодательстве и законодательстве, регламентирующем требования содержания под стражей лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, нет единой правовой позиции относительно роли и места рекомендаций международных организаций. В Федеральном законе от 15.07.1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»³ отсутствует указание на рекомендации международных организаций как источники, порождающие публичные обязательства государства по их соблюдению. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, который вступил в законную силу уже после присоединения России к Совету Европы, в п. 4 ст. 3 ставит выполнение рекомендаций международных организаций в прямую зависимость от наличия необходимых внутренних экономических и социальных возможностей.

Вместе с этим, как показывает прецедентная практика ЕСПЧ по делам, в которых устанавливаются нарушения конвенциональных прав в период содержания под стражей и при исполнении уголовных наказаний, не остаются без внимания рекомендации Совета Европы и стандарты, опубликованные в отчетах Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее – ЕКПП). Особенно часто ЕСПЧ руководствуется данными рекомендациями при оценке условий содержания под стражей или отбывания наказания в виде лишения свободы. Так, например, в п. 139 Постановления от 10.01.2012 г. «Дело “Ананьев и другие против Российской Федерации”»⁴ при оценке доказательств нарушения ст. 3 Конвенции ЕСПЧ исходит из критерия, который он называет «минимальным уровнем суровости» обращения с заявителем. Согласно п. 140 данного постановления этот критерий включает в себя прежде всего материально-бытовые условия содержания заявителя, длительность нахождения в которых может причинить физический или психический вред. Также в п. 144 постановления ЕСПЧ, основываясь на отчетах ЕКПП,

дает толкование приемлемости нормы жилой площади на одного человека, содержащегося под стражей.

По делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» ЕСПЧ впервые в отношении России использовал процедуру вынесения пилотного постановления, предметом которого явились ненадлежащие материально-бытовые условия в местах принудительного содержания, свидетельствующие о нарушении ст. 3 Конвенции. Применение данной процедуры было аргументировано представленным анализом поступающих жалоб, которые подтверждают наличие структурных проблем в национальной правовой системе, создающих, по мнению судей, предпосылки для нарушения конвенциональных прав при одновременном отсутствии эффективного правового механизма их защиты и восстановления.

Процедура вынесения пилотных постановлений вызывает противоречивые суждения относительно правовой природы. С одной стороны, решение актуальных проблем, несомненно, требует принятия адекватных мер, которые позволят сократить количество поступающих типичных или «клоновых» жалоб и повысят оперативность деятельности ЕСПЧ. Именно на это направлены Протокол № 15 от 24.06.2013 г. и Протокол № 16 от 02.10.2013 г. С другой стороны, пилотное постановление предполагает наряду с решением индивидуального спора возложение на государство-ответчика обязанности по принятию мер общего характера в сфере законодательства и управления органами государственной власти.

Таким образом, ЕСПЧ, мотивируя решения и выводы относительно нарушений статей Конвенции, исходит из суждений и сведений, содержащихся в рекомендациях и отчетах ЕКПП по результатам своей деятельности. Следовательно, ЕСПЧ, обладая правом официального толкования норм Конвенции, выносимым постановлением косвенно придает императивный характер рекомендациям международных организаций, которые не являются составной частью правовой системы государства-ответчика. В этом случае применение процедуры вынесения пилотных постановлений наделяет судебный акт универсальным характером, который обязывает государство-ответчика принять меры по регулированию широкого круга общественных отношений.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

² См.: Там же. 2013. № 8.

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.

⁴ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. № 8.

¹ См.: Bjuulleten' Verhovnogo Suda RF. 2003. № 12.

² См.: Tam zhe. 2013. № 8.

³ См.: SZ RF. 1995. № 29. St. 2759.

⁴ См.: Bjuulleten' Evropejskogo Suda po pravam cheloveka. 2012. № 8.