

# К 20-ЛЕТИЮ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В СОВЕТ ЕВРОПЫ

К. А. Кирсанова\*

## Россия и Совет Европы: 20 лет вместе\*

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению членства Российской Федерации в Совете Европы, включая историю вступления в данную международную организацию, а также оценки результатов двадцатилетнего членства. Статья подготовлена на основе личных бесед автора с некоторыми из участников прошлых событий, а также специалистами в области европейского и международного права.

**Ключевые слова:** Россия, Совет Европы, международная организация, Европейский Суд по правам человека, Парламентская ассамблея, Комитет министров, Конгресс местных и региональных властей, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2016.63.2.021-032**

28 февраля 2016 г. исполняется 20 лет с момента вступления России в Совет Европы. Решение о вступлении в данную международную организацию во многом определило судьбу Российской Федерации на ближайшие десятилетия, направив ее развитие в сторону поддержания демократических ценностей. В юбилейный год есть возможность вспомнить историю вступления России в Совет Европы, а также оценить результаты, полученные в ходе 20-летнего сотрудничества. Опираясь на воспоминания участников тех событий, а также на оценки специалистов в области европейского и международного права, попробуем составить историческую картину участия России в Совете Европы.

«История поворота России к Совету Европы восходит еще к Советскому Союзу, когда в конце 80-х годов М. С. Горбачев приезжал в г. Страсбург и вопрос о вступлении СССР в Совет Европы ставился на повестку дня. И, наверное, Советский Союз вступил бы в данную международную организацию, однако в связи с его распадом этого так и не произошло, несмотря на то, что Россия почти сразу подтвердила свое стремление быть ее членом. В силу ряда внешне- и внутривнутриполитических, а также технических причин этот вопрос разрешился только к февралю 1996 г.», — вспоминает Ю. Ю. Берестнев, главный редактор «Бюллетеня Европейского Суда по правам человека», ранее начальник Департамента по обеспечению деятельности

---

\* Статья подготовлена на основе личных бесед автора с некоторыми участниками прошлых событий, а также специалистами в области европейского и международного права. Автор искренне благодарит Ю. Ю. Берестневу, С. А. Глотова, В. К. Ермакова, П. А. Калиниченко, С. Ю. Кашкина, А. И. Ковлера, Я. С. Кожеурова, А. О. Четверикова за состоявшиеся интервью, а также Е. С. Шугрину за помощь и поддержку, оказанные в ходе подготовки статьи.

---

© Кирсанова К. А., 2016

\* Кирсанова Ксения Андреевна, аспирантка Российского государственного университета правосудия [k.kirsanova@bk.ru]  
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

уполномоченного России при Европейском Суде по правам человека Государственно-правового управления Президента РФ.

«Почему так произошло? И почему Советский Союз только в конце 80-х годов начал предпринимать попытки вхождения в Совет Европы, существовавший к тому времени уже более 35 лет? Для ответа на эти вопросы необходимо вспомнить историю создания Совета Европы. Создавалось данное объединение рядом руководителей западноевропейских стран по нескольким резонам. Во-первых, это был некий формат политического, а не межгосударственного объединения (каким позднее был Европейский Союз). В послевоенной Европе тенденция к образованию “Соединенных Штатов Европы” была очень сильна и в той части, где речь шла о выработке единых политических стандартов, стандартов поведения в политике, тенденция, воля и желание были очень сильны. Как известно, у истоков этой организации стояли французы, немцы и англичане, в частности У. Черчилль играл активную роль.

Во-вторых, в значительной степени она создавалась и как символ такого политического единения Европы на определенных базовых ценностях. Отсюда и родилась европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, когда после многолетних массовых нарушений этих прав европейцы попытались кодифицировать и создать систему их защиты. Европа устала от нарушений прав человека и захотела создать такой защитный механизм. Важным моментом являлось то, что все это создавалось в значительной степени в противовес Советскому Союзу в том сталинистском виде, который существовал тогда, который отрицал эти так называемые буржуазные ценности и права человека. Поэтому логика такого противостояния также подталкивала к созданию подобной организации. В результате Советский Союз всегда относился к Совету Европы с большой подозрительностью именно по таким идеологическим причинам, считая его политической имитацией, завесой и вредным явлением, отвлекающим и маскирующим истинные цели государств. Поэтому СССР в работе Совета Европы не участвовал и всячески его игнорировал».

«Тем не менее, — продолжает Ю. Ю. Берестнев, — к концу 80-х годов, когда стал разваливаться восточный социалистический блок, а затем усилились и центробежные процессы

в самом СССР, и в Советском Союзе начались изменения: горбачевская гласность, перестройка. В этот момент выяснилось, что базовые общеевропейские ценности в принципе совпадают с “новой” идеологией Советского Союза. Следующим шагом стало признание ценности Европейского Суда по правам человека и его подходов».

Так, по словам Ю. Ю. Берестнева, произошел радикальный разворот в сторону признания важности, ценности и полезности Совета Европы, что привело к желанию в конце 80-х годов вступить в его состав. Однако недостаточно было декларировать согласие с европейскими ценностями, необходимо было продемонстрировать реальное следование им. Для СССР это было проблемой, хотя некоторые шаги уже были предприняты: отменена цензура печати, отменена ст. 6 Конституции о руководящей роли партии, провозглашены свободные выборы и ряд других шагов, продиктованных документами Совета Европы. Однако СССР, а затем и Россия были еще далеки от соответствия требованиям, устанавливаемым Советом Европы для каждой страны-кандидата. Более того, конфликт в Чечне стал причиной заморозки нашей заявки, разморозить которую стоило больших политических усилий. И только в 1996 г. Совет Европы посчитал, что Россия в достаточной мере выполнила условия, которые выдвигала для нее Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ).

Ю. Ю. Берестнев замечает, что требования ПАСЕ носили во многом политический и демагогический характер (как, например, условие об «отказе от использования концепции “ближнего” и “дальнего зарубежья”», которая, понятно, юридически нигде не была закреплена), некоторые были трудно исполнимыми, однако стремление к европейскому сотрудничеству в рамках Совета Европы побуждало Россию соглашаться на большее, чем могло быть исполнено. Однако это сыграло положительную роль, поскольку мы были вынуждены подтягиваться к реалиям: улучшить положение в тюрьмах, изменить законодательство и многое другое. Так, тюрьмы переданы из системы МВД в систему Минюста, приняты новые УПК, УК, в частности установлена судебная санкция на большинство важнейших процессуальных действий и фактически отменена смертная казнь. Имплементация норм Совета Европы проявилась и в Законе об оперативно-розыск-

ной деятельности, где установлен запрет провокации как метода ОРД, и во многих других нормативных правовых актах.

«Совет Европы как международная организация ценен тем, что впервые в истории был создан механизм, который позволял человеку на равных спорить в суде с целым государством, при этом арбитром выступало не само это государство, а третье лицо, независимое от государства-ответчика. Настолько была поднята ценность личности», — констатирует Ю. Ю. Берестнев.

«Также Совет Европы представляет собой площадку выработки единых подходов и единых стандартов. Если на этапе вступления в отношении России действовал механизм присоединения к уже имеющимся стандартам, то сейчас есть возможность активно участвовать в их выработке, заявлять свою позицию. К сожалению, зачастую Россия выступает против тех или иных инициатив, подозревая негативные подтексты в отношении себя. В свою очередь, Совет Европы также неоднозначно реагирует на выступления российской стороны даже в случаях, когда предлагается разумная критика. В такой атмосфере взаимной подозрительности трудно работать, в связи с чем стороны должны стремиться преодолеть этот барьер», — считает Ю. Ю. Берестнев.

«Наконец, необходимо понимать, что Совет Европы — достаточно сложная конструкция. Есть парламентская составляющая — ПАСЕ, межправительственная — Комитет министров, судебная — Европейский Суд по правам человека, местная — Конгресс местных и региональных властей. У них общие подходы, принципы, но также много и различий. Есть еще “48-е государство” — Генеральный секретариат, который зачастую играет самостоятельную роль как еще одно государство со своими подходами, взглядами. Поэтому при возникновении конфликта с одним из структурных элементов Совета Европы, например с ПАСЕ, может продолжаться плодотворное сотрудничество с другими его структурными элементами, о чем нельзя забывать. Совет Европы — это в первую очередь правозащитная организация, политика в нем вторична. Важно рассматривать его деятельность именно сквозь эту призму.

Таким образом, я считаю, что большинство завоеваний демократического характера, улучшения в сторону демократизации нашей

правовой и политической системы за эти 20 лет произошли под влиянием наших обязательств и нашего вступления в Совет Европы», — резюмировал Ю. Ю. Берестнев.

Интересна оценка членства России в Совете Европы и **А. И. Ковлера**, доктора юридических наук, профессора кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова, судьи Европейского Суда по правам человека с 1998 по 2012 год: «При вступлении в Совет Европы Россия прежде всего стремилась войти в семью демократических государств, от которых она была отрезана многие десятилетия. Вступление в данную международную организацию виделось как мощный стимул для проведения демократических преобразований и включения в систему европейских ценностей. Частично, особенно в 90-е годы, эти цели были достигнуты. Например, Конституция России 1993 г. в части прав и свобод граждан писалась участниками Конституционного совещания с учетом положений европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и международных пактов 1966 г. Процессуальные кодексы (УПК и ГПК) готовились с непосредственным участием экспертов Совета Европы. Если говорить о том, были ли какие-то опасения при вхождении в Совет Европы, стоит отметить, что опасение было и касалось оно неблагоприятного фона — войны в Чечне. Российская сторона опасалась, что эти события будут использованы для давления на нашу страну, что и произошло в 2000 г., когда российская делегация была лишена права голоса в ПАСЕ. Однако интерес России как демократического государства был и остается прежним — признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, как это провозглашено в статье 2 Конституции России. Такие же обязательства заложены в статье 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которую Россия ратифицировала, признав также обязательной юрисдикцию Европейского Суда по правам человека по делам, в которых она как государство выступает ответчиком (кое-кто об этом начинает забывать). С этой точки зрения участие в Совете Европы дает возможность соизмерять усилия государства в этой области с опытом других демократий. Отказ от этого означал бы съехать на обочину европейской цивилизации».

Воспоминаниями о преследуемых Россией в момент вступления в Совет Европы целях, а также оценкой правовых и политических последствий ее участия в нем делится и **С. А. Глотов**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Международного юридического института, депутат Государственной Думы ФС РФ первого (1993–1995), второго (1995–1999) и четвертого (2003–2007) созывов:

«Какие цели ставились тогда? Во-первых, было желание вступить в достаточно авторитетную международную организацию, которая охватывает практически все европейское пространство. Во-вторых, была цель присоединиться к правовым стандартам Совета Европы в области прав человека. Третья цель тесно связана с предыдущей: желание изменить свою правоприменительную практику для реализации заимствуемых правовых стандартов. В-четвертых, российская сторона надеялась получить мощную европейскую трибуну для заявления своей позиции, для обсуждения всех вопросов внутренней и внешней политики, соблюдения прав человека, которые входят в компетенцию Совета Европы.

Требования, которые предъявлялись ПАСЕ к России в момент ее вступления в Совет Европы, практически все выполнены. Стоит заметить, что многие не ожидали, что Россия сможет привести свою правовую систему и правоприменительную практику в соответствие с европейскими стандартами. Например, трудно было представить, что прокурор потеряет право ареста и это право перейдет к судьям, как это указано в п. 3 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судьи боялись получить для себя такое право. Пришлось проводить множество семинаров, занятий, чтобы можно было реализовать это положение на практике. Хотя в действительности оказалось, что судьи арестовывают больше, чем прокуроры».

Как отмечает С. А. Глотов, есть и много других примеров реформирования нашего законодательства под влиянием Совета Европы. Например, практически все ныне действующие кодифицированные документы прошли «проверку» в различных правовых инстанциях Совета Европы. Адвокатура получила свой продвинутый статус по инициативе Совета Европы.

Были упорядочены дела с исполнительным производством, исполнительной системой. В местах лишения свободы и следственных изоляторах много сделано в связи с ратификацией Конвенции против пыток. Влияние Совета Европы выразилось и в принятии закона о защите свидетелей, который существенно повысил статус свидетеля. В Конституции России появились положения, усиливающие парламентский контроль, принят Закон о парламентском расследовании.

Также Россия ратифицировала практически все основополагающие конвенции Совета Европы. В их числе Европейская хартия местного самоуправления 1985 г., которая фактически легла в основу российского законодательства о местном самоуправлении. Работе с национальными меньшинствами помогает ратифицированная Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств.

Таким образом, замечает С. А. Глотов, членство в Совете Европы показало хорошие результаты в области реформирования законодательства. Во многом это было обусловлено и готовностью российской стороны к демократическим преобразованиям. Так, например, впервые за всю историю страны четыре руководителя (Президент, Председатель Правительства, Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы) подготовили и подписали подробный план действий России по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Данный план был направлен в Совет Европы накануне вступления.

По мнению С. А. Глотова, сейчас назрела необходимость в составлении нового подобного плана сотрудничества. Есть много конвенций либо протоколов, присоединение к которым имело бы положительный эффект. Например, до сих пор не ратифицирована Европейская конвенция о трансграничном телевидении, оберегающая целостность художественного произведения. Постоянное прерывание рекламными сообщениями зачастую нарушает полноценное восприятие кинофильма, что не допускается указанной Конвенцией. Также полезен Дополнительный протокол к Европейской хартии о местном самоуправлении, который предполагает доступ населения к документам, информации о деятельности местных органов и возможность участия в них.

Перспективными направлениями для выработки общих решений в рамках Совета Европы видятся вопросы статуса мигрантов, статуса регионов, антипыточные меры (потому что в Европе пытки и насилие все равно продолжают). Для этого стоит выступать в Совете Европы с соответствующими инициативами. Однако подобная деятельность должна быть активной. Например, был опыт по предложению проекта конвенции о выборах, но практическую реализацию он не нашел. Следовательно, необходимо активнее заявлять о своей позиции и настойчивее проводить работу над новыми предложениями.

«Вместе с тем, оценивая членство России в Совете Европы, стоит говорить не только о влиянии, оказанном на российское государство, но и об участии последнего в деятельности Совета Европы. Так, например, Россия — активный участник мониторинга за соблюдением прав человека в Латвии, Эстонии, Литве, мониторинга за выборами, например, в Боснии и Герцеговине. Российские представители активно участвовали в работе Комитета ПАСЕ по образованию, выступая экспертами в том числе в отношении Греции и Турции.

Таким образом, в течение 20 лет сотрудничество между Россией и Европейским сообществом в рамках Совета Европы было во многом конструктивным, и для обеих сторон польза от продолжения взаимного диалога очевидна», — подводит итог С. А. Глозов.

Позитивно оценивает участие России в составе Совета Европы и **П. А. Калининченко**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой европейского права Дипломатической академии.

«По каким причинам это позитивный опыт? Прежде всего, членство в данной международной организации повлияло на развитие российской правовой системы, особенно на судопроизводство. Это напрямую связано с возможностью применения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также практики Европейского Суда по правам человека. Данное прецедентное право сильно влияет на правовое сознание российских судей, это удобный инструмент при отправлении правосудия. Одновременно это стало необходимым элементом юридического образования и, что очень важно, повышения квалификации судей. Большое значение имеет Конвенция об

экстрадиции, которая удачно решает вопросы в области сотрудничества по уголовным делам.

Есть конвенции, в которых мы пока не участвуем, поскольку в некоторые процессы Россия пока не вовлечена. Например, Конвенция о правах человека в биомедицине и Протокол к ней, касающийся вопросов клонирования. Соответственно, такие конвенции могут рассматриваться как инструменты сотрудничества в перспективе».

Также, по мнению П. А. Калининченко, положительным является вовлечение России в решение общеевропейских проблем, что обеспечивается именно благодаря членству в Совете Европы. «Быть поставленным перед фактом всегда хуже, чем иметь возможность повлиять на итоговое решение».

«Совет Европы интересен и тем, что это не только правозащитная организация. Его деятельность также связана и с гуманитарным сотрудничеством, защитой окружающей среды, вопросами здравоохранения и сохранения культурных ценностей. Россия старается активно участвовать во всех подобных программах, — замечает П. А. Калининченко и подводит итог: — В результате нельзя рассматривать российское участие в Совете Европы как сворачивание своего исторического пути, о чем пытаются говорить многие. У России многовекторное развитие, и это совершенно нормально, учитывая ее пространство. Развивать необходимо и восточное, и европейское направление».

Интересен ретроспективный взгляд на членство России в Совете Европы **А. О. Четвериков**, доктора юридических наук, профессора, заместителя заведующего кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА):

«Не только в отношении Совета Европы, а вообще по жизни мы ожидаем больше того, что происходит на самом деле. Так и в отношении Совета Европы. Был оптимизм. Вступление в эту международную организацию рассматривалось как интеграция в мировую цивилизацию, разрушение железного занавеса, который был в годы холодной войны. Не до конца понимая, что представляет собой Совет Европы, российские деятели рассуждали об интеграции в европейский рынок, о построении Европы без разделительных линий и об обеспечении свободного передвижения



людей. Тогда (как, впрочем, иногда и сейчас) Совет Европы зачастую путали с Европейским Союзом и рассматривали его сквозь призму деятельности именно Европейского Союза.

Также были, конечно, ожидания, что в России будут лучше соблюдаться права человека, особенно в условиях имевшегося произвола в правоохранительных органах».

В результате, по мнению А. О. Четверикова, не стоит говорить о том, получила ли Россия то, что надеялась получить, вступая в Совет Европы. Правильнее заметить, что она получила то, что Совет Европы мог ей дать.

«В чем это выразилось? Во-первых, это присоединение к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и возможность обращаться с жалобой в ЕСПЧ, что создало определенную дисциплину для российских органов власти. Известны случаи, когда сама угроза подачи жалобы в ЕСПЧ приводила в чувства наши уголовно-исполнительные учреждения», — констатирует А. О. Четвериков.

«Конечно, ЕСПЧ не безупречен в своей деятельности. В последнее время все чаще слышны тезисы о его чрезмерном судебском активизме. В целом это свойственно судам, наделенным правом толкования норм, поскольку само по себе толкование — очень сильное оружие. Уже появилось даже научное направление, сторонники которого рассуждают о том, что из одной статьи Конвенции о защите прав человека и основных свобод — о праве на жизнь — можно вывести все что угодно: и право на высокий уровень пенсии, и право на бесплатное образование и т.п. Вступая в Совет Европы, Россия должна была быть к этому готова, поскольку примеры расширительного толкования были уже и в тот период, хотя тогда ЕСПЧ еще не был постоянно действующим, была Комиссия по правам человека. Однако, вопреки спорным толкованиям, в деятельности ЕСПЧ есть много положительного, поэтому значение его, в том числе для российской правоприменительной практики, велико», — заключает А. О. Четвериков.

Совет Европы, по мнению собеседника, также ценен тем, что он часто уделяет внимание вопросам, которые никем не регулируются. Например, гуманное обращение с домашним скотом. В 80-х годах была принята Конвенция о содержании животных на фермах, предусматривающая правило о том, что если лицо содер-

жит корову, то до забоя на мясо она должна содержаться в более или менее приемлемых условиях. Также была любопытная конвенция о сохранности вещей в гостиницах, которая, к сожалению, не имела успеха.

Говоря об участии России в деятельности Совета Европы, А. О. Четвериков отмечает, что оно выразилось, среди прочего, в активной поддержке принятия стратегически важных документов по борьбе с торговлей людьми, сексуальной эксплуатацией несовершеннолетних, терроризмом. Российскими специалистами в сотрудничестве с немецкой стороной была разработана конвенция об экологических правах.

Вместе с тем Россия ратифицировала примерно только четверть разработанных Советом Европы документов. По мнению А. О. Четверикова, как правило, это связано с тем, что Россия не желает брать на себя дополнительные обязательства. Однако есть документы, участие в которых имело бы положительные результаты. Например, Конвенция о киберпреступности, организующая технический контроль за компьютерными коммуникациями. Интересны конвенции о фармакопее, о борьбе с подделками лекарственных средств, о борьбе с семейным насилием и насилием в отношении женщин. Другой пример — Европейская социальная хартия. «Она, как меню, это не договор, который мы либо ратифицируем, либо нет. Возможно присоединиться к отдельным статьям или даже пунктам. Если посмотреть на российские ратификации, можно увидеть, что было взято очень небольшое количество обязательств. Их можно было бы расширить. Особенность данной хартии заключается в том, что она не подсудна ЕСПЧ. Для контроля за ее соблюдением создан специальный комитет по социальным правам, куда допускаются коллективные жалобы со стороны профсоюзов и международных федераций профсоюзов. В связи с этим нет санкций в виде выплаты компенсации, решение комитета не считается даже юридически обязательным. Однако с точки зрения морального воздействия это дополнительный инструмент. К сожалению, основная проблема для имплементации норм Европейской социальной хартии — недостаточное финансирование, без которого реализовать на практике социальные нормы невозможно, — считает А. О. Четвериков и вместе с тем за-

мечает: — Важно понимать, что для правовой реформы не обязательно ратифицировать ту или иную конвенцию. Есть другие способы имплементации, например прямое закрепление аналогичных положений во внутреннем законодательстве страны. Подобный механизм позволяет воспринять положительный европейский опыт, минуя дополнительные неудобства, связанные с внешним контролем».

Вспоминая некоторые исторические вехи взаимодействия России с Советом Европы, а также освещая современные направления сотрудничества, своим мнением делится **В. К. Ермаков**, старший советник Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека Министерства иностранных дел Российской Федерации:

«Вступление в Совет Европы происходило не одновременно. Россия направила заявку на вступление еще в 1992 г. Соответственно, до получения официального приглашения в 1996 г. проводилась активная работа, направленная на достижение поставленной цели. Так, в 1993 г. была принята Конституция России. Вместе с тем в 1994 г. по запросу Совета Европы был подготовлен доклад “О соответствии правопорядка Российской Федерации нормам Совета Европы”, в котором был сделан неутешительный вывод о том, что, несмотря на значительный прогресс, Россия еще не соответствует принципам, согласно которым любое лицо, находящееся под ее юрисдикцией, должно пользоваться правами человека и основными свободами. Было признано, что правопорядок Российской Федерации не отвечает нормам Совета Европы, как они изложены в Уставе Совета Европы и развиты в Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

Однако, как отмечает В. К. Ермаков, этот доклад во многом помог определить те направления, по которым впоследствии велась уже предметная работа по гармонизации российского законодательства. Так, в рамках совместных программ сотрудничества России и Совета Европы были созданы три рабочие группы, которые формировались из представителей Совета Европы (представителей стран — участниц Совета Европы и секретариата), а также российских представителей (от российской стороны участвовали представители заинтересованных органов исполнительной власти; представители Министерства иностранных дел

как координаторы; представители депутатского корпуса и научных кругов). Первая группа была сформирована для решения вопросов по уголовному и по уголовно-процессуальному законодательству и работала над проектами новых УК и УПК. Вторая группа была образована для реформы судебной системы, поскольку именно судебная система является основным элементом для реализации стандартов в области прав человека и для их защиты. Наконец, к компетенции третьей группы относились вопросы пенитенциарной системы. Работа указанных групп способствовала сопоставлению российского и европейского опыта: участие в группах позволяло российской стороне понять, что нужно изменить в своей правовой системе и правоприменительной практике, а европейцам помогало выявить, что они могли России предложить.

В результате, как замечает В. К. Ермаков, 2 января 1996 г. в очередном докладе, подготовленном для ПАСЕ депутатом М. Мюллерманом (Швейцария), был сделан вывод, что Россия продвигается по пути, который ведет ее к основанному на верховенстве права государству, и что хотя Россия еще не соответствует всем нормам Совета Европы, интеграция предпочтительнее изоляции. Практически через месяц после этого доклада было принято заключение ПАСЕ, и Российская Федерация стала членом Совета Европы.

«С периода вхождения в Совет Европы и по настоящее время ведется плодотворное сотрудничество в его рамках с европейскими странами, — продолжает В. К. Ермаков. — Россия активно участвует в деятельности Комитета министров Совета Европы, в том числе при выработке стандартов и принятии разного рода рекомендаций. Периодически Российская Федерация становится инициатором разработки каких-либо документов. Например, на основе предложения, сделанного Россией в период ее председательства в Комитете министров Совета Европы в 2006 г., к настоящему времени разработана и принята Конвенция о борьбе с фальсификацией медицинской продукции и сходными преступлениями, угрожающими здоровью населения (“Медикрим”»).

Что касается ряда конвенций и протоколов к ним, которые Россия подписала, но не ратифицировала, то, по словам В. К. Ермакова, в основе этого могут лежать различные причины.

Например, Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, касающийся вопросов недискриминации, достаточно сложен для практического исполнения. Если ст. 14 указанной Конвенции о недопустимости дискриминации работает в привязке к другим статьям этой Конвенции, число которых ограничено, то Протокол № 12 обязывает государства принимать и исполнять любые внутренние законы на недискриминационной основе. Это не просто обеспечить, поэтому число ратифицировавших Протокол государств сравнительно невелико.

Конвенция о трансграничном телевидении в редакции принятого к ней Протокола 2002 г. в части положений не во всем устраивает российскую сторону. В связи с этим признано целесообразным рассматривать вопрос о ратификации после устранения выявленных противоречий.

Конвенция о киберпреступности также не ратифицирована в силу определенных противоречий. Во-первых, она не соответствует некоторым режимам, предусмотренным в антитеррористических договорах, в которых уже участвует Россия. Во-вторых, ряд статей противоречит интересам российского государства, в частности это п. «б» ст. 32, допускающий трансграничный доступ к данным без согласия другой стороны. Россия исходит из того, что это порождает разрешение проникновения в сети другого государства, как следствие — нарушение принципа суверенитета и партнерских отношений.

Есть случаи, когда отсутствие ратификации обусловлено неготовностью российской законодательной базы к применению конвенции, например Конвенции о противодействии торговле людьми. Однако Россия в принципе рассчитывает к ней присоединиться, когда для этого будут созданы необходимые условия. Для этого в настоящее время ведется активная межведомственная работа по реформированию и подготовке российского законодательства.

Также большая работа ведется в руководящих комитетах — рабочих органах Комитета министров, в том числе по правам человека. В. К. Ермаков обращает внимание, что руководящий Комитет по правам человека занимается выработкой стандартов, а также выявлением направлений дальнейшей деятельности. Так, в конце 2015 года закончилась работа над подготовкой рекомендации в области прав че-

ловека и бизнеса. В ближайшие годы предполагается работа в области прав человека, в том числе мигрантов; прав человека в мультикультурных обществах; в области рассмотрения влияния экономического кризиса и мер экономики, принимаемых государством, на права человека. Наконец, предполагается уделять больше внимания социальным правам.

Конструктивную оценку двадцатилетнему членству России в Совете Европы сквозь призму взаимодействия с Европейским Судом по правам человека дает **Я. С. Кожеуров**, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА):

«Членство в Совете Европы, безусловно, полезно для России. При всем уважении к судебной системе и правовой системе в целом никогда не будет лишним взгляд на проблемы со стороны. И ЕСПЧ — сторонний взгляд, подтверждающий пословицу “Нет пророков в своем отечестве”. Иногда что-то бывает хорошо, когда подсказывают. Это взаимовыгодный процесс».

По мнению Я. С. Кожеурова, ЕСПЧ привнес в Россию множество новелл правопонимания и правоприменения, приближающих в конечном счете российское государство к категории демократического государства. Например, это касается ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. ЕСПЧ научил российскую правовую систему знаменитому разделению всех сведений, которые сообщаются, на утверждения о фактах и субъективные оценочные суждения, которые не могут быть проверены на соответствие действительности. Этот подход ЕСПЧ выработал еще в 1986 г. в деле «Лингенс против Австрии». В 2005 г. Верховный Суд Российской Федерации под влиянием соответствующей практики ЕСПЧ принял известное постановление «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», где закрепил указанный подход ЕСПЧ в отношении разграничения фактов и оценочных суждений. Это заимствование положительно сказалось на защите свободы слова от необоснованных нападок.

«Сейчас ЕСПЧ учит и немного другому. Иногда наши суды впадают в другую крайность, относя многое к категории “мнение”. Однако



ЕСПЧ говорит о том, что журналистская свобода не безгранична, в ее основе лежит журналистская ответственность, в том числе за сказанное слово, тем более в эпоху интернет-технологий, когда есть возможность моментального распространения информации по всему миру. ЕСПЧ исходит из того, что под оценочными суждениями должна быть хоть какая-то фактическая база. Это не значит, что надо проверять обоснованность этих оценочных суждений и суд не обязательно должен соглашаться с этими оценочными суждениями. Но в случае, если за суждениями нет никаких оснований, должна наступать ответственность», — обращает внимание Я. С. Кожеуров.

Еще один положительный урок от ЕСПЧ, отмечает Я. С. Кожеуров, — необходимость учитывать положение лица, о котором говорят. В этом смысле защита, на которую могут рассчитывать политики, государственные служащие, особенно публичные и избранные, не такая широкая, как у обычных граждан. И они должны быть более терпимыми к критике, к высказываниям, которые связаны именно с осуществлением ими их должностных функций. Прецеденты ЕСПЧ по данному вопросу помогают правильно выстраивать отношения между СМИ и обществом. Раньше подобный статус рассматривался, наоборот, как отягчающее обстоятельство, а сейчас машина развернулась в сторону признания этого обстоятельства как смягчающего. «Нам будет очень интересна практика ЕСПЧ по делам о частной жизни публичных лиц, особенно в связи с Федеральным законом о персональных данных, по которому даже фамилия чиновника является персональными данными», — считает Я. С. Кожеуров.

«ЕСПЧ всегда призывает государства находить баланс между различными правами, взвешивать интересы одного лица с правами и интересами других лиц и общества в целом, оставляя за собой право проверять, насколько успешно государство справилось с этой задачей.

ЕСПЧ выделил критерии, которые могут являться руководством к действию по поиску оптимального баланса между свободой слова и интересами общества, связанными с общественно значимыми вопросами. В этом смысле во многом благодаря ЕСПЧ российская правовая система становится лучше», — заключает Я. С. Кожеуров.

Также, по словам Я. С. Кожеурова, ЕСПЧ призывает к индивидуализации при назначении наказания. Автоматизм, неизбирательность и немотивированность в приговоре, по мнению ЕСПЧ, не соответствуют Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Наиболее яркий пример, демонстрирующий такой подход, — дело «Анчугов и Гладков против России».

Другой интересный инструмент влияния ЕСПЧ на российскую правовую систему, на котором акцентирует внимание Я. С. Кожеуров, связан с практикой принятия пилотных постановлений. По его мнению, данная практика неоднозначна. Она возникла по просьбе Комитета министров, который рекомендовал выявлять в государстве системные проблемы, приводящие к массовым жалобам в ЕСПЧ. Поэтому, с одной стороны, принятие таких постановлений — не попытка ЕСПЧ научить то или иное государство чему-то, а уменьшить объем подлежащих рассмотрению дел. Однако в пилотном постановлении не только констатируется выявленная системная проблема, но и указываются меры, которые необходимо принять, чтобы исправить эту системную проблему. В связи с этим подобной практикой подрывается легитимность ЕСПЧ, поскольку государства такую функцию ему не доверяли и ЕСПЧ самостоятельно присвоил себе это полномочие.

Как замечает Я. С. Кожеуров, в отношении России было принято три пилотных постановления, два из которых («Бурдов против России», «Герасимов против России») касаются возможности взыскания компенсации в случае судебной волокиты, а третье («Ананиев против России») — целого комплекса правовых, социальных, экономических, организационных проблем, связанных с ужасными условиями содержания заключенных в СИЗО: переполненность, антисанитария, сроки и т.п.

В таких ситуациях ЕСПЧ выступает внешним стимулом, раздражителем, который помогает улучшать нашу внутреннюю ситуацию, считает Я. С. Кожеуров. Так, в результате пилотного постановления по делу «Бурдов против России» принят закон о праве на компенсацию. На основании данного закона внесены поправки в процессуальные кодексы, в том числе соответствующая норма предусмотрена в Кодексе административного судопроизводства.

«Участие России оказалось полезно и для самого ЕСПЧ, поскольку мы обогатили их практику сложными делами, например связанными с насильственными исчезновениями. Если для Межамериканского суда по правам человека подобная категория дел — обычная практика, то ЕСПЧ столкнулся с таким впервые. Пытки как практика, как система — также нехарактерная для ЕСПЧ категория дел, однако со вступлением России в Совет Европы появился повод обобщить подобную судебную практику», — констатирует Я. С. Кожеуров.

«Есть еще один аспект российского влияния. Он связан с процессом подписания Протокола № 14 об упрощении процедуры рассмотрения жалоб. Россия долго не ратифицировала данный документ, ссылаясь на то, что согласно его предписаниям судья единолично сможет решать вопрос о приемлемости жалоб, его решение невозможно будет обжаловать, при этом мотивировка в решении может отсутствовать. При этом таким судьей не может быть судья предполагаемого государства-ответчика. Российские представители резонно замечали: как иностранный судья сможет понять, в чем существо спора, не ориентируясь в реалиях и правовой системе такого государства? Ему нужны помощники. В результате было достигнуто соглашение с ЕСПЧ о направлении туда внушительного количества россиян для работы в качестве референтов-консультантов, которые готовят проект заключения по жалобе», — заметил Я. С. Кожеуров.

Другой пример положительного влияния — уважительное отношение ЕСПЧ к практике Конституционного Суда РФ. Уважительный диалог сложился между высшими инстанциями, которые не находятся в иерархии друг к другу, его нужно поддерживать, находить компромиссы.

«Конечно, есть и отрицательные стороны в деятельности ЕСПЧ. Например, требуя от государств высочайших стандартов правосудия, постоянно указывая на необходимость разумных сроков судебного разбирательства, сам ЕСПЧ демонстрирует обратную практику. Вторая проблема — мотивированность решений. Во многом решения ЕСПЧ достаточно убедительны, что обеспечивает их исполняемость. Однако в последнее время такой подход из практики превращается в исключение. Решения о признании жалобы неприемлемой не содержат мотивировки в принципе, что также

спорно с точки зрения стандартов правосудия. Третья проблема — невозможность обжалования заявителем решения о неприемлемости жалобы, в то время как вывод о приемлемости жалобы может быть обжалован государством-ответчиком. В такой ситуации очевиден дисбаланс в правовом положении сторон. Наконец, вопросы вызывает молодой возраст большинства судей ЕСПЧ, в связи с чем ЕСПЧ не всегда выглядит авторитетно в глазах юридического сообщества, что не является положительным фактом для международного арбитража».

Я. С. Кожеуров резюмирует: «В контексте рассмотренных проблем представляется прогрессивным для ЕСПЧ создание аналога существовавшей ранее Комиссии по правам человека, который бы осуществлял предварительную фильтрацию поступающих в ЕСПЧ жалоб. Тогда ЕСПЧ сможет отойти от практики конвейерного рассмотрения дел и сосредоточиться на функции именно конвенционного контроля. Также есть смысл наладить диалог с высшими национальными судами, предоставив последним возможность запрашивать консультативные заключения у ЕСПЧ. В таком контексте сотрудничество России и ЕСПЧ станет еще более плодотворным».

В качестве завершения приведем мнение **С. Ю. Кашкина**, доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), без которого понимание взаимоотношений России и Совета Европы было бы неполным. «Европа всегда была генератором мировой демократии, мирового представления о правах человека. То, что мыслилось изначально как европейские права человека, впоследствии принималось всем миром. Таким образом, европейские ценности, демократические ценности, ценности, связанные с правами человека, вошли в общую канву мировых стандартов.

Вместе с тем идеалы прав и свобод человека закономерно трансформируются в соответствии с национальной правовой культурой, обычаями, традициями, привычками, миропониманием, мироощущением народа и нации каждого государства, принимающего эти ценности. В связи с этим правовой статус наполняется национальным содержанием. Например, в Европе неучастие в каком-либо голосовании, неявка на

какое-либо мероприятие, где нужно высказать свое мнение, рассматривается традиционно как поддержка. А в Советском Союзе неучастие в голосовании или каком-либо общественном собрании рассматривалось, наоборот, не как поддержка, а как протест или нежелание высказать свое согласие. Таким образом, одно и то же явление расценивалось по-разному.

Следовательно, каждая страна имеет право на элементы своей национальной особенности в правовом статусе граждан. Что-то может быть более передовым по отношению к европейским стандартам, что-то более консервативным. Можно говорить о европейских стандартах основ права, но стандартизировать все стороны понятия прав человека едва ли правомерно.

Поэтому Европа должна уважать российские позиции, а Россия — европейские».

Таким образом, можно сделать вывод, что за период с 1996 г. по 2016 г. результатами членства России в Совете Европы стала модернизация российской правовой системы, в ходе которой найден эффективный механизм имплементации лучших европейских стандартов в российскую правовую действительность. Вступление России в Совет Европы привнесло конструктивные элементы и в деятельность самого Совета Европы.

Положительный эффект от уважительного диалога России и рассматриваемой международной организации очевиден. Поэтому крайне важно поддерживать его и в последующие годы, даже несмотря на политическое решение Парламентской ассамблеи Совета Европы, принятое 10 апреля 2014 г., о лишении российской делегации права голоса.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Право Совета Европы и Россия : сб. документов и материалов. — Краснодар, 1996 г. — 384 с.
2. Глотов С. А., Мазаев В. Д. Современная концепция прав человека в принципах и нормах Совета Европы. — М., 2001. — 560 с.
3. Европейский Суд по правам человека и защита свободы слова в России: прецеденты, анализ, рекомендации. Т. 1 / под ред. Г. В. Винокурова, А. Г. Рихтера, В. В. Чернышова. — М., 2002. — 604 с.

*Материал поступил в редакцию 3 декабря 2015 г.*

## RUSSIA AND THE COUNCIL OF EUROPE: 20 YEARS TOGETHER\*

**KIRSANOVA Ksenija Andreevna** — Postgraduate Student of the Russian State University of Justice  
[k.kirsanova@bk.ru]  
117418, Russia, Moscow, ul. Novocheromushkinskaya, d.69

**Review.** *The Article is devoted to the consideration of membership of the Russian Federation in the Council of Europe including the history of Russia's accession to the international organization, and the assessment of the results of Russia's twenty-year membership in the Council. The Article is prepared on the basis of personal interviews the author held with the participants of past events and with experts in European and International Law.*

**Keywords.** *Russia, Council of Europe, international organization, European Court of Human Rights, Parliamentary Assembly, Committee of Ministers, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.*

---

\* The Article is based on personal interviews held by the author with the participants of the past events and with experts in the sphere of European Union and International Law, the possibility of communication with which was granted to the author. The Author expresses her sincere gratitude for the interviews to Y.Y.Berestnev, S.A.Glotov, V.K.Ermakov, P.A.Kalinichenko, S.Y.Kashkin, A.I.Kovler, Y.S.Kosheurov, A.O.Chetverikov, and for the help and support during the preparation of the Article to E.S.Shugrina.

**REFERENCES (TRANSLITERATION)**

1. Pravo Soveta Evropy i Rossiya : sb. dokumentov i materialov. — Krasnodar, 1996 g. — 384 s.
2. *Glotov S. A., Mazaev V. D.* Sovremennaya koncepciya prav cheloveka v principah i normah Soveta Evropy. — M., 2001. — 560 s.
3. Evropejskij Sud po pravam cheloveka i zashchita svobody slova v Rossii: precedenty, analiz, rekomendacii. T. 1 / pod red. G. V. Vinokurova, A. G. Rihtera, V. V. CHernyshova. — M., 2002. — 604 s.