

Май 2010

ОБЗОР ЦЕНТРА ЕС-РОССИЯ

**★
Правовое сотрудничество
между ЕС и Россией**

Четырнадцатый выпуск



СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие Билл Боуринг	3
Что могут сделать ЕС и Совет Европы для поддержки верховенства закона в России? Христос Гиакумопулос и Торбьёрн Фрэйснес	7
Обзор правового сотрудничества между ЕС и Россией Кристофер Свендсен	14
Практика рассмотрения дел российских юридических и физических лиц в Суде Европейского Союза Пауль Калиниченко	20
Правовые особенности инвестирования в Россию для компаний стран-членов ЕС Марина Васильева	26
Влияние Конвенции о защите Прав Человека и Основных Свобод на Правовую Систему России Антон Бурков	34



Предисловие

В этом предисловии я резюмирую и комментирую материалы XIV Обзора и привожу некоторые дополнительные ссылки и материалы. В частности, мне хотелось бы упомянуть злободневный доклад, составленный в октябре 2009 года работающим под эгидой президента Медведева Институтом современного развития. И заканчиваю я печальными новостями из Конституционного суда Российской Федерации, стоявшего до сих пор во главе усилий по внедрению принципа верховенства права в России.

Это очень разноплановый сборник. **Христос Гиакумопулос**, директор Управления мониторинга Секретариата Совета Европы, и **Торбьёрн Фрэйснес**, посол и специальный представитель генерального секретаря Совета Европы, задают важнейший вопрос. Что могут сделать ЕС и Совет Европы для помощи России в укреплении верховенства права? Их ответ, что вполне предсказуемо, представляет собой всесторонний и точный обзор широкого многообразия институциональных механизмов, через которые Россия взаимодействует с Советом Европы, членом которого она является с 1996 года.

Статья **Пауля Калиниченко** открывает совершенно новую тему: на удивление большое число «русских» дел, слушаемых ныне Судом Европейских сообществ. У этого явления довольно долгая история. Большинство из этих исков было подано предприятиями, оспаривающими антидемпинговые санкции, наложенные Комиссией ЕС и Советом Европы на российскую продукцию. Как указывает автор, российские фирмы всё чаще обращаются в Суд Европейских сообществ за защитой своих интересов, когда речь идёт о вопросах конкуренции, природоохранной политики и интеллектуальной собственности. Российская фирма выиграла дело «Алроса» против Комиссии¹, которое слушалось судом первой инстанции в 2007 году. Компания «Алроса» находится в городе Мирный в Республике Саха (Якутия) на северо-востоке России. Дело касалось политики ЕС в отношении конкуренции. Суд первой инстанции пришёл к выводу, что, регулируя условия конкуренции на рынке необработанных алмазов, Комиссия нарушила принципы пропорциональности, а также условия статьи 41 (2) Хартии основных прав ЕС, которая гарантирует право быть услышанным.

Марина Васильева рассматривает проблемы, с которыми сталкиваются компании ЕС, желающие вкладывать капиталы в Российской Федерации.

Д-р Антон Бурков представляет некоторые из результатов своей работы над докторской диссертацией о влиянии решений ЕСПЧ на российские суды, которую он провёл в Кембриджском университете в Англии. Эти результаты в полном объёме были опубликованы

¹ Дело T-170/06 «Алроса» против Комиссии [2007] «Отчёты Европейского суда» II-02601.



совсем недавно на русском языке издательством Wolters-Kluwer², а главные положения работы появятся скоро на английском языке³.

Бурков совершенно прав в том, что главная ответственность за то, чтобы судьи в России на всех уровнях должным образом учитывали Европейскую конвенцию по правам человека и предписываемую ей судебную практику, что, в конце концов, является частью отечественной правовой системы Российской Федерации с 1998 года, лежит на адвокатах, выступающих в судах. Чем больше они будут поднимать вопросы, связанные с Конвенцией, тем больше на это будут реагировать судьи. Одной существенной проблемы Бурков не коснулся. Это отсутствие авторитетных переводов большой доли страсбургского прецедентного права на русский язык. Судьи обоснованно чувствуют себя некомфортно, опираясь на страсбургскую судебную практику и не имея достоверных переводов. Это огромная и очень дорогая работа, но при этом абсолютно необходимая.

Кристофер Свендсен выступил с основанным на большом числе источников исследованием правового сотрудничества между ЕС и Россией. Он утверждает, что основным органом, отвечающим за сотрудничество между Европой и Россией в правовой области, остаётся Совет Европы (эта тема исследуется в другой статье данного обзора). Он отмечает критические замечания доклада 2005 года, написанного рядом лиц с огромным опытом работы в России и с Россией.

Критике российской судебной системы посвящен и другой, более недавний, доклад «Судебная система России: Состояние проблемы»⁴, опубликованный в октябре 2009 года. Он был подготовлен Центром политических технологий по заказу Института современного развития (ИНСОП), председателем совета попечителей которого является президент Медведев.

Этот доклад основан на качественном социологическом исследовании, проведённом в 2009 году в виде опроса специалистов в нескольких регионах России, в том числе судей и бывших судей, адвокатов, юристов-теоретиков, бизнесменов и представителей общественных организаций.

В докладе сделан вывод, что главной проблемой российской судебной власти является не коррупция, которая не превышает уровня коррупции по России в целом, а высокая степень зависимости судей от должностных лиц. Исследование показывает, что большое число дел, не касающихся интересов правительственных органов, разрешается объективно. Но в самых значительных делах судьи охраняют интересы должностных лиц, а не тех, кто на самом деле прав. Приговор по делу, разрешённому в соответствии с законом, но не в интересах должностных лиц, будет отменён при обжаловании, и дело будет возвращено на дальнейшее

² См. <http://www.wolters-kluwer.ru/catalogue/34373.html> (просмотрено 23 мая 2010 года).

³ Burkov A., "The European Convention for Human Rights and Fundamental Freedoms in the Russian Legal System" в готовящейся к изданию книге *The European Convention for Human Rights and Fundamental Freedoms in Central and Eastern Europe*. (Utrecht: Eleven International Publishing.)

⁴ http://www.politcom.ru/tables/otchet_sud.doc (просмотрено 23 мая 2010 года).



рассмотрение. И чем чаще приговоры будут отменяться, тем больше будет оснований для увольнения судьи, который всего-навсего выносит приговоры в соответствии с законом. Судьи принимают во внимание эти неписанные правила и сами решают, какие дела решать по закону, а какие нет.

В исследовании описаны все рычаги, при помощи которых поддерживается зависимость судей в рамках самой системы. Самый важный фактор в работе судей, говорится в докладе, это страх и зависимость от председателя суда. Председатель каждого суда обладает мощными рычагами оказания давления на судей. Председатель распределяет дела между судьями, награждает премиями и решает жилищные проблемы судей. Вопросы повышения судей также решаются председателем, равно как и вопросы применения мер дисциплинарного взыскания вплоть до увольнения судьи. В то же время, председатель любого суда в России назначается и переназначается президентом Российской Федерации, что обуславливает зависимость председателя от властей. Таким образом, рядовой судья при принятии решения должен оглядываться на председателя суда, а председатель в свою очередь должен правильно интерпретировать сигналы из Кремля, от местной администрации, влиятельных правительственных должностных лиц, политиков и бизнесменов.

Благодаря действию этих рычагов правительственные чиновники имеют в своём распоряжении управляемый суд, который может быть использован отчасти как дисциплинарный механизм (специалисты пришли к выводу, что суд является органом подавления) и как средство продвижения интересов конкретных экономических групп. Степень давления на суд зависит от уровня суда, и чем выше его уровень, тем меньше то давление, которое на него оказывается, говорится в докладе. Конституционный суд является самым независимым, а чем ниже суд, тем больше число источников давления.

К сожалению, одной из ключевых рекомендаций описываемого доклада было предложение уменьшить власть председателей судов введением их выборов судьями данного суда, как это происходит в Конституционном суде. Как это ни печально – и это указывает на нынешние проблемы в российской правовой системе – это право Конституционного суда было уже в мае 2009 года отнято законом, предложенным и затем подписанным президентом Медведевым. Отныне председатель и заместитель председателя Конституционного суда будут назначаться президентом и утверждаться Советом Федерации, как и все другие председатели судов.⁵ Это изменение подверглось сильной критике бывшим (избранным) заместителем председателя Суда Тamarой Морщаковой.⁶ И, к сожалению, анализ робких решений Конституционного суда после навязанного ему переезда в Санкт-Петербург в 2008 году показывает, что теперь судьи, как говорится в глубокой статье Дмитрия Камышева и Анны Пушкарской в еженедельнике «Власть» от 26 апреля 2010 года, выносят решения, как считается, в соответствии с «принципом самосохранения».⁷

⁵ <http://www.newsru.com/russia/21may2009/chteniaks.html> (просмотрено 23 мая 2010 года).

⁶ <http://www.lenta.ru/conf/morschakova/> (просмотрено 23 мая 2010 года).

⁷ <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1357606>



Это, надо полагать, очень плохая новость для верховенства права в России.

*Профессор Билл Боуринг (Беркбек-Колледж Лондонского университета)
член консультативного совета Центра ЕС-Россия*



Что могут сделать ЕС и Совет Европы для поддержки верховенства закона в России?

Христос Гиакумопулос и Торбьёрн Фрэйснес*

ВВЕДЕНИЕ

Поддержка верховенства права входит в число ключевых задач сотрудничества в рамках Совета Европы со времени основания этой организации в 1949 году. В настоящее время членами Совета Европы являются 47 стран, том числе все 27 стран-членов ЕС и Россия. Это означает, что Совет Европы является подходящим форумом для сотрудничества в поддержку законности и правопорядка в России и других молодых демократиях, некоторые из которых уже присоединились к Европейскому Союзу.

Молодые демократические страны, подававшие заявки на вступление в Совет Европы после падения Берлинской стены в 1989 году, приняли на себя ряд обязательств, вытекающих из членства и касающихся вопросов законности, и в то же время получили множество возможностей для укрепления законности с помощью сотрудничества в многочисленных комитетах и структурах, организованных для этих целей в Совете Европы.

23 декабря 2009 года на встрече с недавно избранным генеральным секретарём Совета Европы Торбьёрном Ягландом президент Российской Федерации Медведев подчеркнул свою приверженность делу утверждения верховенства права в своей стране, а также соблюдению обязательств и осуществлению сотрудничества в Совете Европы для достижения этой цели.

Совет Европы предлагает обширное поле деятельности в сфере разработки обязательных юридических норм европейским экспертам высшего уровня. Развитие всех аспектов верховенства права требует долгосрочных и постоянных усилий, и при этом все страны-участницы имеют возможность учиться друг у друга.

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В Совете Европы **межправительственное сотрудничество** по содействию утверждения верховенства права направляется и поддерживается ежегодными **конференциями министров юстиции**, в которых иногда, в зависимости от повестки дня, принимают участие и министры внутренних дел (например, в 2006 году на конференции в Москве, когда рассматривался вопрос о международном сотрудничестве по уголовным делам). Обычно на этих конференциях

* Заголовок был дан Центром ЕС-Россия. Г-н Гиакумопулос является директором Управления мониторинга в Секретариате Совета Европы в Страсбурге. Г-н Фрэйснес является послом и специальным представителем генерального секретаря Совета Европы при ЕС в Брюсселе. В сборе материалов для данной статьи также участвовали заместитель директора брюссельского офиса Де Биолли и стажёр Ирина Быкова.



присутствуют министры большинства стран Совета Европы. На конференции 2009 года в Тромсё (Норвегия) министры юстиции призвали к ревизии ситуации с верховенством права в странах-участницах для лучшего определения целей совместных мероприятий и развития общих стандартов. В этом году генеральный секретарь представит конкретные предложения по этому вопросу.

Как страна-участница Российская Федерация приглашается к участию во всех мероприятиях межправительственного сотрудничества в рамках Совета Европы. В сфере верховенства права Россия, подобно всем странам-участницам, представлена на встречах **межправительственных Руководящих комитетов** и подчинённых им комитетов (групп экспертов или специалистов). Руководящие комитеты занимаются такими вопросами, как политика в области уголовного права (CDPC), правовое сотрудничество в области гражданского и семейного права, а также охраны информации (CDCJ), терроризм (CODEXTER) и права человека (CDDH) – это лишь некоторые из самых важных.

В этих комитетах специалисты, представляющие компетентные национальные органы власти, такие, как министерство юстиции и министерство внутренних дел, проводят регулярные встречи, на которых рассматривают пути улучшения положения дел с важными аспектами проблемы верховенства права:

Европейский комитет по проблемам преступности (CDPC), созданный в 1958 году, отвечает за координацию мероприятий Совета Европы в сфере профилактики преступности и борьбы с ней, а также реформы пенитенциарной системы. CDPC определяет первоочередные направления межправительственного правового сотрудничества, выдвигает предложения Комитету министров о мероприятиях в области уголовного и уголовно-процессуального права, криминологии и реформы пенитенциарной системы и осуществляет эти мероприятия. Совсем недавно CDPC подготовил Правила Совета Европы в отношении испытательного срока, Третий протокол Европейской конвенции по экстрадиции и Конвенцию MEDICRIME. Россия играет ведущую роль в модернизации и укреплении конвенций по уголовному праву, которые очень важны для европейского судебного сотрудничества. Она также приняла активное участие в новом проекте разработки эффективных инструментов (включая базы данных) для международного правового сотрудничества по уголовным делам. Будучи постоянно представленной в Бюро CDPC с 2005 года Россия принимает очень активное участие в разработке общей стратегии и политики в отношении уголовных дел в рамках CDPC.

Европейский комитет по правовому сотрудничеству (CDCJ) с 1963 года отвечает за многие направления правовой деятельности Совета Европы. Этот комитет определяет политику межправительственного правового сотрудничества и устанавливает приоритеты в области публичного и частного права, а также содействует развитию правовой реформы и сотрудничества в следующих областях: административное право, гражданское право, охрана информации, семейное право, права детей, информационные технологии и информационное право, правосудие и верховенство права. В настоящее время CDCJ занимается подготовкой



юридических документов по правосудию, учитывающему интересы детей, по обязанностям родителей и статусу детей, а также технологиям определения личности в интернете.

Комитет экспертов по терроризму (CODEXTER) является межправительственным комитетом экспертов. В 2003 году он пришёл на смену Политематической группе по международной деятельности в борьбе с терроризмом (GMT), его цель - координировать действия Совета Европы по борьбе с терроризмом. В настоящее время CODEXTER сосредоточен на работе по обмену информацией и передовым опытом в области схем компенсации и страхования жертв терроризма, выявляя пробелы в международном праве и практике в области борьбы с терроризмом с целью нахождения способов и средств их устранения и контролируя подписание и ратификации и содействуя эффективному исполнению конвенций Совета Европы, имеющих отношение к борьбе с терроризмом, в особенности Конвенции Совета Европы по предотвращению терроризма.

Руководящий комитет по правам человека (CDDH) определяет политику и сотрудничество по вопросам прав человека и основных свобод. Он устанавливает приоритеты в осуществлении мероприятий его комитетами экспертов и группами специалистов. CDDH занимается, в основном, вопросами, которые отвечают целям развития и содействия утверждению прав человека, а также совершенствования порядка их охраны, постоянно обращая внимание на развитие прецедентного права Европейского суда по правам человека.

КОМИТЕТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

В Совете Европы созданы специальные комитеты экспертов, которые занимаются совместными мероприятиями, относящимися к эффективности правосудия (СЕPEJ), обеспечению независимости судей (ССJE) и поддержке нормального функционирования прокурорских служб (ССPE). Эти комитеты выполняют важные вспомогательные функции для высших должностных лиц во всех странах-участницах.

Европейская комиссия по эффективности правосудия (СЕPEJ) была создана в 2002 году. Её цель – повышение эффективности и улучшение функционирования правосудия в государствах-участниках и улучшение применения документов, принятых Советом Европы в этих целях. СЕPEJ выполняет следующие задачи: анализ результатов деятельности судебных систем и трудностей, с которыми они сталкиваются; способы улучшения функционирования этих систем; помощь государствам-участникам по их просьбе и направление предложений в адрес компетентных инстанций Совета Европы о тех областях, где была бы желательна выработка нового правового инструмента.

Консультативный совет судей Европы (ССJE), созданный в 2000 году, является консультативным органом, который занимается вопросами независимости, беспристрастности и компетентности судей. ССJE является первым органом международной организации, состоящим **исключительно из судей**, и поэтому представляет собой уникальную для Европы структуру.



Консультативный совет прокуроров Европы (ССРЕ), являющийся консультативным органом Комитета министров Совета Европы, был создан по решению заместителей министров 13 июля 2005 года с целью институционализации ежегодной Конференции генеральных прокуроров стран Европы (CPGE). Институционализация данного форума означает признание Комитетом министров, а также его Европейским комитетом по проблемам преступности (CDPC), важности тесного вовлечения служб государственного обвинения государственных участников в работу, нацеленную на разработку общей политики и правовых инструментов, касающихся их функционирования и профессиональной деятельности.

МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ

Российская Федерация является участницей 56 договоров Совета Европы и участвует в контроле за исполнением этих документов. В настоящее время происходит процесс ратификации ряда других, в том числе конвенции Совета Европы по охране информации № 108.

Российская Федерация ратифицировала **Европейскую конвенцию по правам человека** 30 марта 1998 года, и Европейский суд вынес своё первое решение в отношении России 7 мая 2002 года. С тех пор Европейский суд вынес приблизительно 800 решений, выявив нарушения Конвенции. Около 40 процентов этих решений касаются проблемы неисполнения или затягивания исполнения решений отечественных судов, касающихся пенсий, выплат по уходу за ребёнком, различных компенсаций участникам ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС и военным. 30 процентов касаются плохих условий предварительного заключения и слишком длительной продолжительности предварительного заключения. Около 15 процентов решений Суда касаются использования процедуры пересмотра в надзорном порядке, которая позволяет отменять окончательное решение отечественного суда. Значительное число решений касается действий российских сил безопасности в Чеченской Республике. Наконец, всё большее число решений касается плохого обращения при задержании милицией и отсутствия эффективного расследования таких случаев.

Интересно отметить, что Европейский суд по правам человека смог, начиная с самых первых дел, которыми он занимался, выявить некоторые из наиболее значительных недостатков судебной системы Российской Федерации: так, в своём **первом решении** от 7 мая 2002 года («Бурдов против России») Суд счёл нарушенной Конвенцию из-за неисполнения решений отечественных судов, вынесенных в пользу заявителя, который принимал участие в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС. **Второе решение**, принятое вскоре по делу «Калашников против России», касалось слишком долгого предварительного заключения заявителя и плохих условий предварительного содержания под стражей. В одном из **последующих решений** («Рябых против России») суд установил, что использование так называемого пересмотра в надзорном порядке для отмены окончательных решений отечественных судов нарушает принцип правовой безопасности и, следовательно, право на справедливое судебное разбирательство. Несколько решений Европейского суда по правам



человека усматривают нарушения Конвенции в рамках действий сил безопасности в Чеченской Республике.

В соответствии со статьёй 46 Конвенции все эти решения передаются в **Комитет министров, состоящий из представителей всех стран-участниц Совета Европы**, которые контролируют их исполнение российскими властями. Такое исполнение требует, помимо выплаты назначенной Судом справедливой компенсации потерпевшим за допущенные нарушения, принятия других конкретных мер компенсации ущерба, причинённого потерпевшим в результате нарушений, но также и общих мер для предотвращения аналогичных нарушений в будущем.

Со времени вынесения первых решений Европейским судом российские власти осуществляют **комплексные реформы**, направленные на разрешение проблем, лежащих в основе неоднократных нарушений Конвенции. Проблемы, выявленные Европейским судом, коренятся в самом российском правовом порядке; они зачастую касаются большого количества людей и порождают сразу огромное количество заявлений. Их решение требует комплексного подхода с привлечением всех участников и лиц, принимающих решения, на различных уровнях, и комплексной стратегии реформ. Российские власти направляют крупные делегации для участия в «круглых столах» и семинарах высокого уровня, организуемых Советом Европы для решения этих вопросов.

Несмотря на рост числа обращений в Страсбург, воздействие решений Европейского суда по правам человека на российскую правовую систему не следует недооценивать.

Российские власти в ответ на решения Европейского суда демонстрируют как законодательную активность, связанную с проблемами тюремной системы и судебной власти, так и увеличение бюджетных ассигнований на эти же нужды. Судьи в России всё больше опираются на решения страсбургского суда, таким образом непосредственно применяя Конвенцию и прецедентное право Европейского суда в своей повседневной работе. В составе различных органов были образованы новые структуры для улучшения связи с представителями исполнительной власти. Происходит осуществление важных реформ, и эти реформы будут содействовать дальнейшему включению требований Конвенции и прецедентного права Европейского суда в российский правовой порядок и усилению охраны прав граждан России российскими судами.

Комитет министров (КМ) оценивает все эти меры и видит усилия, предпринимаемые российскими властями. КМ всегда подчёркивал, что эффективность этих мер будет в очень большой мере зависеть от конкретных и видимых результатов, достигнутых на практике. В то время как наличие политической воли продолжать реформы в этих направлениях легко найти документальные подтверждения, принятие решительных общих мер всё ещё откладывается. Решение этих проблем в России зависит от усиленного взаимодействия всех действующих субъектов государства. Опыт показывает, что внутренние специальные рабочие группы высокого уровня или координационные советы, за которыми стоит поддержка высокого уровня (например, нахождение под эгидой Президента), способны быстро достигать согласованности действий и конкретных результатов.



Российская Федерация также активно участвует в ряде **специальных контролирующих органов** Совета Европы, таких, как **GRECO** (коррупция), **MONEYVAL** (отмывание денег и финансирование терроризма), **CPT** (предотвращение пыток), **ECRI** (расизм и религиозная и национальная нетерпимость), а также в контроле исполнения **Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств**.

В рамках **GRECO** министр юстиции **Коновалов** лично возглавлял делегацию России и участвовал в нескольких пленарных заседаниях. Доклад **GRECO** по России был опубликован с согласия российских властей.

С конца 2009 года Россия председательствует в **MONEYVAL**. Россия очень активна и принимает большое участие в работе органа по борьбе с легализацией противозаконно полученных денежных средств и финансированием терроризма. Хотя Россия пока ещё не присоединилась к новой Конвенции Совета Европы о конфискации полученного преступным путём и борьбе с финансированием терроризма, она, тем не менее, всегда очень активно участвует в этой работе.

CPT много раз посещал Российскую Федерацию и в трёх случаях в связи с ситуацией в Чеченской Республике делал публичные заявления по причине неулучшения ситуации в свете рекомендаций Комитета.

Россия активно участвует в **Венецианской комиссии** и использует её рекомендации, а также основательно сотрудничает с **комиссаром Совета Европы по правам человека**.

ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

Сотрудничество со специализированными министерствами в сфере юстиции и внутренних дел осуществляется через различные **целевые программы сотрудничества**. В Российской Федерации у Совета Европы в настоящее время есть следующие программы содействия:

- расширение возможностей для специалистов в области права и должностных лиц правоохранительных органов применять Европейскую конвенцию по правам человека в отечественной правовой практике;
- создание активной сети независимых несудебных национальных структур по правам человека;
- глобальный проект по борьбе с киберпреступностью;
- борьба с легализацией незаконно полученных денежных средств и финансированием терроризма.

Большинство мероприятий, осуществляемых в рамках этих программ, становится возможным благодаря большому **финансовому вкладу** со стороны ЕС и проводится как совместные программы Совета Европы и Европейского Союза с Россией.



УСИЛЕНИЕ УЧАСТИЯ ЕС

Меморандум о взаимопонимании, подписанный ЕС и Советом Европы в 2007 году, предусматривает расширенное сотрудничество и политический диалог. Они активно развиваются, о чём свидетельствует последний доклад на встрече министров иностранных дел стран Совета Европы от 11 мая 2010 года в Страсбурге. Вслед за вступлением в силу Лиссабонского договора усиление участия ЕС посредством направления большего объёма ресурсов в работу соответствующих механизмов контроля за работой Совета Европы, а также присоединение к соответствующим правовым инструментам Совета Европы могли бы явиться ценным вкладом в укрепление правопорядка в России и в Европе.

Саммит ЕС и России в Ростове-на-Дону 31 мая – 1 июня 2010 года, посвящённый приоритетам Партнёрства во имя модернизации, и работа по исполнению его решений предоставляют хорошую возможность для укрепления сотрудничества между ЕС, Россией и Советом Европы в поддержку верховенства права.



Обзор правового сотрудничества между ЕС и Россией

Кристофер Свендсен*

ВВЕДЕНИЕ

Отношения между ЕС и Россией основаны на Соглашении о партнёрстве и сотрудничестве⁸, которое в 2005 году было дополнено четырьмя общими пространствами⁹ и дорожной картой по четырём общим пространствам.¹⁰ Однако главным органом, отвечающим за сотрудничество между Европой и Россией по правовым вопросам, остаётся Совет Европы. Это является одной из причин того, почему Европейская комиссия не пытается осуществлять конкретные программы по верховенству права - чтобы не создавать угрозы подрыва работы Совета Европы. Совет Европы обладает доступом к колоссальной базе знаний, его работа и достижения на протяжении многих лет доказали, что сотрудничество по правовым и технико-юридическим вопросам зачастую оказывается плодотворнее политического сотрудничества.

Выражению «правовое сотрудничество» не даётся никакого определения в официальных документах, касающихся отношений между ЕС и Россией, что даёт возможность достаточно гибко толковать то, какие вопросы подлежат обсуждению в рамках этой деятельности. Европейская комиссия придаёт большую значимость повестке дня модернизационного партнёрства и считает верховенство права высшим приоритетом для целей модернизации России. Применительно к правовому сотрудничеству это может означать ещё более широкое толкование его значения во избежание бесконечных переговоров с Россией по ещё одной «дорожной карте» по этому вопросу.

* LL.B. (Bond), LL.M. (Bond), LL.M. (MGIMO-University of MFA) is a Research assistant at the EU-Russia Centre.

⁸ Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, устанавливающее партнёрские отношения между Европейскими сообществами и их государствами-участниками с одной стороны и Российской Федерацией с другой стороны, Official Journal L 327 , 28/11/1997 С. 0003 – 0069, просмотрено 21 апреля 2010 года, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A1128%2801%29:EN:NOT>.

⁹ Европейская комиссия – Внешние отношения (2009) «Общие пространства ЕС и России», просмотрено 21 апреля 2010 года. http://ec.europa.eu/external_relations/russia/common_spaces/index_en.htm.

¹⁰ Совет Европейского Союза (2005) Дорожная Карта общего экономического пространства Компоненты устойчивого экономического роста, 15-й саммит ЕС-Россия, Москва, 10 мая 2005 года, опубликовано 11 мая 2005 года, 8799/05 ADD 1 (Presse 110) Брюссель.



СОТРУДНИЧЕСТВО ВО ВТОРОМ ОБЩЕМ ПРОСТРАНСТВЕ – ПРАВОСУДИЕ, СВОБОДА И БЕЗОПАСНОСТЬ

Сотрудничество между ЕС и Россией в общем пространстве правосудия, свободы и безопасности стало одним из ключевых компонентов в отношениях между ЕС и Россией¹¹. Это сотрудничество опирается на дорожную карту общего пространства свободы, безопасности и правосудия 2005 года¹². Она обращает особое внимание на следующее:

- равенство между партнёрами и взаимное уважение интересов
- приверженность общим ценностям, особенно демократии и верховенству права, а также их прозрачному и эффективному применению независимыми судебными системами
- уважение прав человека, в том числе прав людей, принадлежащих к меньшинствам, соблюдение и исполнение, в частности, конвенций ООН и Совета Европы, а также соответствующих протоколов и обязательств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в данной сфере
- уважение и соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, в том числе положений, касающихся гуманитарных вопросов
- уважение основных свобод, в том числе свободных и независимых средств массовой информации¹³.

На Совет постоянного партнёрства (СПП), отвечающий за свободу, безопасность и правосудие, возложена обязанность контролировать сотрудничество по этому аспекту дорожной карты. СПП ЕС и России по свободе, безопасности и правосудию встречался 2 декабря 2009 года в Стокгольме и рассматривал дорожную карту. На этом мероприятии СПП договорился о продолжении тесного сотрудничества для претворения в жизнь всех её положений. Участники решили:

- продолжать работу над соглашениями по облегчению порядка выдачи въездных виз в ЕС и Россию и повторному въезду,

¹¹ Европейская комиссия – Внешние отношения (2009) «Свобода, безопасность и правосудие», просмотрено 21 апреля 2010 года.

http://ec.europa.eu/external_relations/russia/common_spaces/fsj_en.htm.

¹² Дорожная карта общего пространства свободы, безопасности и правосудия, одобрена 10 мая 2005 года, просмотрено 21 апреля 2010 года,

<http://eng.kremlin.ru/text/docs/88030.shtml>.

¹³ Там же, Преамбула.



- обсуждать возможные поправки к соглашению между ЕС и Россией по облегчению порядка выдачи въездных виз, особенно по Калининграду и соглашениям о малом пограничном движении,
- оказывать поддержку быстрому проведению переговоров в ожидании доклада высокопоставленных должностных лиц по визовому диалогу между ЕС и Россией,
- развивать диалог между ЕС и Россией по всем миграционным вопросам,
- рассматривать вопросы приграничного сотрудничества,
- выработать в ходе переговоров соглашение об оперативном сотрудничестве между Европол и Россией о защите персональной информации,
- усилить сотрудничество по борьбе с незаконным оборотом наркотиков,
- укреплять сотрудничество между ЕС и Россией в борьбе с коррупцией и торговлей запрещённым товаром,
- разрешать текущие проблемы судебного сотрудничества,
- укреплять судебное сотрудничество по гражданским и арбитражным делам¹⁴.

СОТРУДНИЧЕСТВО В РАМКАХ ЕВРОПОЛА И ЕВРОЮСТА

Европол является правоохранительным органом Европейского союза, который занимается уголовным полицейским следствием. Европол преследует цель повышения эффективности и совершенствования сотрудничества уполномоченных органов государств-участников в деле профилактики терроризма и борьбы с ним, борьбы с незаконным оборотом наркотиков и другими опасными формами организованной преступности¹⁵. Евроюст является органом судебного сотрудничества, созданным для содействия обеспечению безопасности в пространстве свободы, безопасности и правосудия и для совершенствования борьбы с серьёзными правонарушениями путём обеспечения оптимальной координации действий следствия и судебного преследования¹⁶.

В 2003 году Европол и Российская Федерация подписали соглашение о сотрудничестве¹⁷ для борьбы с серьёзными формами международной преступной деятельности, такими, как

¹⁴ Совместное заявление, Совет постоянного партнёрства между ЕС и Россией (Свобода, безопасность и правосудие), 2 декабря 2009 года, Стокгольм.

¹⁵ Европол, «ЕВРОПОЛ – Европейское полицейское ведомство»
<http://www.europol.europa.eu/>

¹⁶ Евроюст, «Подразделение судебного сотрудничества Европейского Союза»
<http://www.eurojust.europa.eu/>

¹⁷ Соглашение о сотрудничестве между Европейским полицейским ведомством и Российской Федерацией от 6 ноября 2003 года, подписанное Игорем Ивановым и Юргеном Шторбеком.



преступления против жизни и здоровья граждан, терроризм и его финансирование, торговля запрещённым товаром, легализация денежных средств, полученных преступным путём, и нелегальная иммиграция¹⁸. Однако масштабы этого сотрудничества ограничены статьёй 2 соглашения, которая запрещает обмен личными данными.

Евроюст и Прокуратура России ведут переговоры о заключении соглашения о сотрудничестве с 2009 года, и хотя уже завершилось два раунда переговоров, соглашение ещё не подписано. Европейская комиссия упоминает в своём докладе, что соблюдение национального законодательства о защите данных в соответствии со стандартами Конвенции 1981 года Совета Европы является предварительным условием заключения соглашения¹⁹.

В 2009 году Евроюст провёл в Гааге семинар на тему «Судебное сотрудничество между Европейским Союзом и Российской Федерацией по уголовным делам»²⁰. На семинаре рассматривались вопросы экстрадиции и взаимной правовой помощи, а также поднимались вопросы передачи личных данных. Сотрудничество в сфере правосудия между ЕС и Россией осложняется различиями в жизненных укладах, семинар позволил определить проблемные направления и подчеркнул необходимость двигаться вперёд по таким вопросам, как экстрадиция. В результате обсуждений по этим вопросам может быть заключён договор, например, об экстрадиции. В целом эти семинары воспринимаются как вносящие позитивный вклад в диалог между ЕС и Россией по вопросам правосудия и охраны порядка, поскольку как Россия, так и ЕС направляют для участия в них очень хороших специалистов и стороны имеют стимул к углублению отношений. Министр юстиции Коновалов заявил:

«Российская Федерация стремится к углублению сотрудничества с партнёрами в ЕС. Данный семинар служит очень важной ступенью движения к этой цели. Мы постараемся сделать всё, что можем, для приведения нашего национального законодательства в соответствие с правилами ЕС и подписания соглашения о сотрудничестве с Евроюстом как можно скорее»²¹.

Кроме того, существует сотрудничество между офицерами взаимодействия в Москве, в том числе практикуются встречи должностных лиц правоохранительных органов для неофициальных обсуждений. Европейская комиссия указывает в своём докладе, что

¹⁸ Там же, ст. 4.

¹⁹ Европейская комиссия, (2010) «Отчёт о ходе работы по общим пространствам ЕС и России за 2009 год», март 2010 года, с. 43.

²⁰ Пресс-релиз Евроюста, «Семинар Евроюста по судебному сотрудничеству между Европейским Союзом и Российской Федерацией», Гаага, 9 октября 2009 года, просмотрено 23 апреля 2010 года, http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/2009/09-10-2009.htm

²¹ Там же.



следующая встреча офицеров взаимодействия пройдёт в Москве этой весной²². В 2009 году прошло две встречи офицеров взаимодействия.

ЕС и Россия также сотрудничают в области гражданского права. В статье 2.7 дорожной карты говорится об обязанности бороться с коррупцией, а также подписать, ратифицировать и исполнять конвенции ООН и Совета Европы по коррупции. ЕС хочет, чтобы Россия присоединилась к дополнительным протоколам по коррупции к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Россия ещё не подписала Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и Дополнительный протокол к Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию²³. В рамках гражданско-правового сотрудничества между ЕС и Россией ЕС также призывает Россию присоединиться к многочисленным конвенциям Совета Европы, которые Россия ещё не подписала и которые относятся к сфере оказания взаимной помощи по уголовным делам. Кроме того, в соответствии со статьёй 3.3 дорожной карты ЕС хочет, чтобы Россия присоединилась к Гаагским конвенциям по оказанию правовой помощи по гражданским делам и выполняла Гаагскую конвенцию о вручении документов. ЕС также хотел бы, чтобы Россия стала участником Гаагских конвенций, которые охраняют права детей и запрещают похищение детей. Некоторые предполагают, что Россию беспокоит то, что эта конвенция была составлена, когда Россия была слабой, и что она хотела бы возобновить переговорный процесс. Однако ЕС на это не согласен. В результате Россия предпочитает заключение двусторонних соглашений в результате проведения переговоров, в то время как государства-члены ЕС хотят, чтобы Россия присоединилась к Гаагским конвенциям по гражданско-правовым делам²⁴.

ЗНАЧИМОСТЬ ПРОГРАММ ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ДЛЯ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЕС И РОССИЕЙ

Участие в программах сотрудничества выгодно как ЕС, так и России. Всегда, когда случаются конфликты, наличие тесных связей помогает достижению мирного их разрешения. Поскольку ЕС является крупным блоком, между ЕС и Россией всегда будут возникать мелкие и крупные разногласия. Поэтому налаженное правовое сотрудничество по разнообразным вопросам является хорошим вкладом в приближение к стабильным инвестиционным и торговым отношениям с одним из основных торговых партнёров. Даже несмотря на то, что дорожные карты критикуют за их расплывчатость и за то, что они не содержат сроков или планов осуществления конкретных проектов, дорожные карты используются ЕС для установления разумных рамок будущего взаимодействия ЕС с Россией. Точно так же дорожные карты

²² Европейская комиссия, (2010) «Отчёт о ходе работы по общим пространствам ЕС и России за 2009 год», март 2010 года, с. 44.

²³ Совет Европы, «Конвенции» <http://conventions.coe.int/>.

²⁴ Гаагские конвенции родились в результате Гаагской конференции по международному частному праву, сплаву различных правовых традиций, который отвечает глобальным потребностям в следующих областях: международная защита детей, семейные и вещные отношения; международное правовое сотрудничество и судебный процесс; международное коммерческое и финансовое право. Конвенции по гражданско-правовым делам можно найти на сайте www.hcch.net или, например: http://www.hcch.net/index_en.php?act=search.result.



полезны для России, поскольку она нуждается в модернизации и реформах, и шаги в этом направлении намечены в дорожных картах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной статье описаны основные текущие программы правового сотрудничества между Россией и ЕС. ЕС и Россия участвуют в таких программах, как сотрудничество в сфере правосудия, безопасности и свободы; борьба с преступной деятельностью через Европол и судебное сотрудничество по уголовным делам через Евроюст. Сотрудничество между Россией и ЕС важно, хотя и может показаться малоэффективным. Тем не менее, правовое сотрудничество приносит сторонам пользу, и его необходимо укреплять.



Практика рассмотрения дел российских юридических и физических лиц в Суде Европейского Союза

Пауль Калиниченко*

Суд Европейского Союза является неполитическим институтом ЕС, обеспечивающим соблюдение права в ходе толкования и применения Договоров. В соответствии с Лиссабонским договором Суд ЕС включает в себя три подразделения: Суд, Трибунал первой инстанции, специализированные трибуналы (ст. 19 ДЕС). Суд ЕС рассматривает дела по искам государств-членов, институтов, физических и юридических лиц (прямая юрисдикция), в преюдициальном порядке по запросам национальных судов государств-членов о толковании права ЕС и действительности актов ЕС (косвенная юрисдикция), а также в других случаях, предусмотренных Договором. Абз. 4 ст. 263 ДФЕС наделяет любое физическое или юридическое лицо правом на обращение в Суд ЕС с иском об обжаловании действий и решений институтов ЕС, что дает возможность получить его защиту частным лицам не только государств-членов, но и третьих стран, в том числе из России. Анализу практики подобных обращений российских юридических и физических лиц в Суд ЕС, а равно практике рассмотрения Судом ЕС преюдициальных запросов национальных судов государств-членов по таким делам посвящена настоящая статья.

ПЕРИОД СУЩЕСТВОВАНИЯ СССР

Первые попытки прибегнуть к судебному механизму Сообществ были предприняты еще советскими внешнеторговыми объединениями. Так, в 1983 г. Суд Сообществ в Люксембурге принял к рассмотрению иск к Европейской комиссии от в/о *Raznoimport*²⁵. Иск касался оспаривания временных антидемпинговых пошлин, наложенных Комиссией на импорт никеля из СССР. Иск был принят Судом, однако до судебного рассмотрения дело доведено не было, сторонам тогда удалось прийти к компромиссу во внесудебном порядке.

Настоящим первым делом, возбужденным по иску советского внешнеторгового объединения в Суде стало объединенное дело *Technointorg*²⁶, рассмотренное в 1988 г. Техноинторгом было подано два иска в 1986 году против Комиссии и в 1987 г. против Совета, оспаривавших введение соответственно временных и окончательных антидемпинговых пошлин на морозильники, произведенные в СССР. После получения мнения Генерального адвоката сэра Гордона Слина, Суд постановил оставить требования истца об отмене антидемпинговых санкций без удовлетворения²⁷. При рассмотрении дела сказались принципиальные различия в

* к.ю.н., доцент, докторант кафедры права Европейского Союза МГЮА им. О.Е. Кутафина
²⁵ Case 120/83R V/O Raznoimport v. Commission [1983] ECR 02573.

²⁶ Joined cases 284/86 and 77/87 Technointorg v. Commission and Council [1988] ECR 06077.

²⁷ Подробнее об этом деле см.: Vermulst E. Commercial Defence Actions and Other International Trade Developments in the European Communities: 1 July 1988 – 30 June 1989, 1 EJIL 1990. P. 350; Eeckhout P. The Technointorg Judgment of the European Court of Justice and the Issue of Non-Market Economy Dumping, 4 World Competition 1989. P.39-54.



хозяйствовании в условиях рыночной и государственной экономики, отсутствие опыта ведения дел советскими торговыми объединениями в Суде, а также невозможность предоставления всей необходимой информации истцом европейским институтам в виду закрытости экономики СССР (морозильники производили на тех же заводах, что и оборонную продукцию).

В целом достаточно символично то, что во времена «холодной» войны Суд рассмотрел дело о советских морозильниках. С другой стороны, во всем этом присутствует определенный парадокс – официально СССР признало Европейские сообщества лишь в июне 1988 г., в то время как советские государственные внешнеторговые объединения обращались за защитой своих прав в Суд и сотрудничали с европейскими институтами еще за 5 лет до официального признания и ранее.

Советские внешнеторговые объединения в конце 1980-х гг. пытались оспорить также антидемпинговые санкции со стороны ЕС в отношении импорта из СССР путем подачи исков через популярные во времена перестройки совместные предприятия. Все дела были приняты и рассмотрены Судом, но ни одно из них не увенчалось успехом для обжалующей стороны²⁸.

После прекращения СССР и краха советской системы ситуация для российских компаний на внутреннем рынке в отношении антидемпинговых процедур мало изменилась по сравнению с советскими временами. Несмотря на то, что с 1992 года новое российское правительство начало рыночные реформы, для целей антидемпингового законодательства ЕС за Россией продолжал закрепляться статус страны с регулируемой экономикой вплоть до середины 1998 г.

СОГЛАШЕНИЕ О ПАРТНЕРСТВЕ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Вслед за положениями вступившего в силу в декабре 1997 г. Соглашения между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, подписанного в 1994 г. (далее СПС) Россия получила статус страны с переходной экономикой, что не исключало в отношении импорта российских компаний более жесткого подхода в антидемпинговом регулировании ЕС по сравнению с импортом компаний из стран с рыночной экономикой.

В период 1990-х гг. имели место несколько безуспешных обращений российских компаний в судебные учреждения ЕС по оспариванию антидемпинговых пошлин. Российское акционерное общество с громким названием «Международная калийная компания» в деле *IPC v. Council* напрямую обращалась в Трибунал первой инстанции²⁹, в то время как в деле *Perestroika potash import* иск был подан от лица дочерней российской компании, зарегистрированной в

²⁸ Joined cases C-304/86 and C-185/87 Enital SpA v Commission and Council [1990] ECR I-02939; Joined cases 305/86 and 160/87 Neotype Techmaslexport GmbH v Commission and Council [1990] ECR I-02945; Joined cases C-320/86 and C-188/87 Stanko France v Commission and Council [1990] ECR I-03013.

²⁹ Case T-87/98 International Potash Company v Council [2000] ECR II-03179.



ЕС³⁰. В этот же период в деле *Euromin* имел место интересный случай обращения в Трибунал с той же целью с иском от европейской компании, имеющей дочерние предприятия в России³¹.

Ситуация стала изменяться с середины 2002 г., когда России был предоставлен статус страны с рыночной экономикой, что отразилось в положениях Базового антидемпингового регламента ЕС. Этот факт, как и развитие российской экономики в целом, вызвал рост обращений российских компаний к судебным средствам защиты своих прав на уровне ЕС. Если в самом начале XXI века продолжалась линия безуспешных обращений, то уже в 2007 г. впервые за всю историю обжалований антидемпинговых санкций ЕС успеха добилось швейцарское дочернее предприятие российской компании «СУАЛ» в деле *Aluminium Silicon*³². Однако настоящий прорыв в этом смысле произошел только через год, когда Трибунал вынес 10 сентября 2008 года Решение по делу *Kombinat*, в котором признал справедливость исковых требований российской компании ОАО «Кирово-Чепецкий химический комбинат» из города Кирово-Чепецк Кировской области, оспаривавшей введение Советом Европейского Союза антидемпинговых мер в отношении своей продукции – нитрата аммония³³. Данное решение является беспрецедентным, поскольку российская компания впервые, оспаривая антидемпинговые меры и защищая свои интересы, используя судебную систему Европейского Союза непосредственно от своего лица, а не через дочернее предприятие, учрежденное в ЕС, добилось положительного решения³⁴. Более того, российское юридическое лицо выиграло дело против главного законодательного органа Европейского Союза. Это в очередной раз подтверждает довод об изменившемся отношении к российским компаниям со стороны судебной системы ЕС. Это отношение сегодня более доверительное, как к равным и полноценным игрокам внутреннего рынка, статус которых измеряется принадлежностью к государству, не являющемуся членом ЕС, и подлежит защите по законодательству ЕС. Главное значение дела *Kombinat* в том, что оно отражает позитивные тенденции в развитии торговых и экономических связей между Россией и ЕС, которые сегодня выражаются во взаимопроникновении рынков и создании систем гарантий для их игроков. Этот вопрос теперь является проблемой не российских внешнеэкономических структур во взаимоотношениях с ЕС, а проблемой, которую приходится разрешать самим органам Европейского Союза.

Дело *Kombinat* – это только один рассмотренный иск из целой цепочки исков, поданных российскими товаропроизводителями (экспортерами) в Трибунал первой инстанции по аналогичным спорам. К началу 2010 г. официально Трибунал принял к рассмотрению следующие дела:

– дело T-84/07 *EuroChem v. Council*;

³⁰ Case T-164/94 *Ferchimex SA v Council* [1995] ECR II-02681.

³¹ Case T-597/97 *Euromin SA v Council* [2000] ECR II-02419.

³² Case T-107/04 *Aluminium Silicon Mill Products GmbH v Council* [2007] ECR II-00669.

³³ Case T-348/05 *JSC Kirovo-Chepetsky Khimichesky Kombinat v Council* [2008] ECR II-00159.

³⁴ Калининченко П.А. Дело «Кирово-Чепецкий химический комбинат против Совета» и защита интересов российского бизнеса в антидемпинговой политике ЕС. // Закон, 2009, № 4. с. 194-202.



- дело T-190/08 *CHEMK/KF v. Council*;
- дело T-234/08 *EuroChem v. Council*;
- дело T-235/08 *Acron/Dorogobuzh v. Council*.

Кроме того, дело *Kombinat* стало стимулом к судебному оспариванию антидемпинговых пошлин производителями/экспортерами из других стран СНГ. С исками об аннулировании к Совету обратились Никопольский трубный завод и Нижнеднепровский трубно-прокатный завод (дело T-249/06) из Украины и актюбинское ТНК «Казхром» (дело T- 192/08) из Казахстана. Все это говорит о наметившейся современной тенденции в защите законных интересов производителей из бывших республик СССР в антидемпинговой политике ЕС, связанной с развитием использования средств оспаривания антидемпинговых мер в судебных учреждениях Европейского Союза.

Из цепочки дел, рассмотренных Судом ЕС по искам российских юридических лиц, определенно выбивается дело, рассмотренное Трибуналом в 2007 г. *Alrosa v. Commission*³⁵. Данное дело не касалось антидемпингового регулирования, оно рассматривалось в русле политики конкуренции ЕС. Трибунал счел, что при регулировании конкурентной среды на рынке алмазов, Комиссия, в нарушение принципа пропорциональности и положений ст. 41(2) Хартии ЕС об основных правах относительно права быть заслушанным в собственном деле, ущемила интересы компании «АЛРОСА», зарегистрированной в г. Мирный Республики Саха (Якутия), и удовлетворил претензии российской алмазной компании. Это дело относится абсолютно к новой категории дел для российского бизнеса и свидетельствует, что российский бизнес окреп на внутреннем рынке ЕС. Это же подтверждает иск, поданный финской дочерней компанией российской компании «Норильский никель» («Norilsk Nickel Harjavalta Oy») против Комиссии в Суд³⁶ относительно отмены Директивы Комиссии 2008/58/ЕС от 21 августа 2008 г., адаптирующей к техническому прогрессу Директиву Совета об опасных веществах³⁷. Интересы российского бизнеса сегодня на внутреннем рынке ЕС уже не ограничиваются простым экспортом продукции из России.

ИСКИ, ИНИЦИИРОВАННЫЕ ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ

За все время развития отношений между Россией и ЕС Суд ЕС рассмотрел также несколько дел, касавшихся прав и интересов российских граждан. Как минимум три из них заслуживают внимания. Два таких дела Суд рассматривал в рамках преюдициальных запросов национальных судов. Если в деле *Jacquet* Суд не признал обоснованность применения равного режима в отношении свободы и передвижения и социальных достижений Сообщества к

³⁵ Case T-170/06 *Alrosa v. Commission* [2007] ECR II-02601.

³⁶ OJ C 44, 21.02.2009, p.53.

³⁷ OJ L 246, 15.9.2008, p. 1-191.



гражданке России³⁸, то в деле *Simutenkov* были сделаны важные выводы в пользу такой возможности на основании положений СПС между Россией и ЕС³⁹. Между двумя решениями Суда прошло 8 лет, дело *Jacquet* рассматривалось еще до вступления СПС в силу. Кроме того, развитие законодательства ЕС в отношении гарантий для работников из третьих стран в XXI веке, возможно, позволило бы Суду по-другому взглянуть на ситуацию в деле *Jacquet*, если бы это дело рассматривалось сейчас.

Что же касается дела *Simutenkov*, то это дело стало важнейшим для развития юридического оформления договорно-правовой базы в отношениях между Россией и ЕС не только в виду констатации равного режима для российских граждан в трудовых правах на территории ЕС, но и в том, что оно предоставило возможность прямого применения этих и иных положений СПС на территории государств-членов. Кроме того, дело *Simutenkov* стало очередным вкладом Суда ЕС в развитие концепции прямого действия норм ЕС, которая была сформулирована в ряде его решений в 60-е и 70-е годы. Дело *Simutenkov*, пожалуй, является самым известным «российским» делом, которое рассмотрел Суд ЕС⁴⁰.

Последним делом, касавшимся интересов российского гражданина, стало дело *Goncharov v. OHIM*, рассмотренное Трибуналом первой инстанции в январе 2010 года⁴¹. Житель Москвы Гончаров оспаривал в Трибунале решение Органа по гармонизации на внутреннем рынке (ОНИМ) об отказе в регистрации товарного знака на территории ЕС. Вместе с тем, Трибунал счел отказ ОНИМ правомерным и отклонил заявление истца.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении хотелось бы подчеркнуть, что за последние 27 лет судебные учреждения Европейского Союза приняли к рассмотрению почти четверть сотни дел, возбужденных по искам российских юридических и физических лиц. При этом количество таких дел неуклонно растет. Так, за последние 10 лет судебные инстанции ЕС рассмотрели в полтора раза больше «российских» дел, чем за все время обращения советских и российских юридических и физических лиц в XX веке. Большую часть из таких дел составляют иски юридических лиц, оспаривающих антидемпинговые санкции, налагаемые Комиссией и Советом на продукцию, поступающую из России.

³⁸ Joined cases C-64/96 and C-65/96 Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen [1997] ECR I-03171.

³⁹ Case C-265/03 Igor Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol [2005] ECR I-5961.

⁴⁰ Подробнее о деле *Simutenkov* см.: Case note by Hillion C. "Case C-265/03 Simutenkov v Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol [2005] ECR I-2579", 45 CMLRev. (2008) 815-833; Калиниченко П.А. Защита прав российских частных лиц в Европейском Союзе в контексте Решения Суда ЕС по делу Симутенкова // Закон 2008 № 1 с. 211-220; Энтин М.А. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004–2005 годах. СПб. 2006. С. 375-381;

⁴¹ Case T-34/07 *Goncharov v. OHIM* [2010] ECR 00000 (OJ C 63, 13.3.2010, p. 46–46).



Вместе с тем, в последнее время намечается тенденция обращения российских частных лиц в Суд Европейского Союза за защитой своих интересов в области конкуренции, политики окружающей среды, интеллектуальной собственности. Как правило, дела российских частных лиц рассматриваются специальным подразделением Суда ЕС – Трибуналом первой инстанции, поскольку в основном это дела прямой юрисдикции.

Однако, в двух случаях, принятых Судом к рассмотрению, имел место запрос национальных судов Германии и Испании в отношении применения права ЕС в делах по искам российских граждан. Развитие практики Суда Европейского Союза по делам российских компаний и граждан подтверждает реальную возможность получения защиты своих прав и законных интересов по законодательству ЕС и открывает новые горизонты для российских граждан и компаний, осуществляющих деятельность на территории Европейского Союза.



Правовые особенности инвестирования в Россию для компаний стран-членов ЕС

Марина Васильева*

Европейский союз является главным торгово-экономическим партнером России. Стратегическое партнерство России с Евросоюзом реализуется в рамках политического диалога и взаимодействия по различным направлениям деятельности, в том числе и по ключевым вопросам двустороннего экономического сотрудничества.

Одним из важнейших направлений экономического сотрудничества России-ЕС является инвестиционные отношения. Страны ЕС в совокупности занимают первое место среди иностранных инвесторов в российскую экономику.

В Российской Федерации деятельность зарубежных инвесторов регулируется международными договорами, законодательными и подзаконными актами, специальными законодательными и подзаконными актами, регулирующими инвестиционную деятельность, а также законодательством субъектов РФ. В сфере международного инвестиционного сотрудничества Россия участвует в нескольких международных многосторонних договорах, в их числе Сеульская Конвенция об учреждении многостороннего Агентства по гарантиям инвестиций (Сеул, 1985 г.), Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (о. Корфу 24.06.94 г.), Договор к Энергетической Хартии (1994 г.). Кроме того, Россией заключено около 60 двусторонних международных соглашений о поощрении и взаимной защите инвестиций.

Основными источниками правового регулирования иностранных инвестиций в РФ является Закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» № 160-ФЗ от 09.07.1999 г., а также «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» № 39-ФЗ от 25.02.1999 г. Отношения, связанные с вложениями иностранного капитала в банки и иные кредитные организации, а также в страховые организации, регулируются законодательством РФ о банках и банковской деятельности и страховании.

В Российской Федерации одной из приоритетных государственных задач является формирование благоприятного инвестиционного климата и создание эффективной системы защиты прав инвесторов. Инвестиционная привлекательность России вызывает большой интерес у европейских компаний. Вместе с тем, отсутствие предсказуемых и стабильных условий для эффективного вложения инвестиций в Россию вызывают у иностранных инвесторов серьезные опасения. Причины, вызывающие указанные опасения, связаны, прежде всего, с жёсткой налоговой политикой, высоким уровнем инфляции, несовершенством

* Советник государственной гражданской службы Российской Федерации



действующих норм российского законодательства об иностранных инвестициях, коррупции, низким уровнем корпоративного управления. Такие примеры как дело «ЮКОСа» или Сахалин-2 свидетельствует, по мнению западных инвесторов, о достаточно высоких инвестиционных рисках в РФ. Таким образом, правовая неопределенность и незащищенность прав инвесторов является одной из основных проблем экономических взаимоотношений России и ЕС.

Для создания благоприятного инвестиционного климата для иностранных инвесторов необходимо в первую очередь повысить уровень национально-правовой защиты иностранных инвестиций. В рамках реализации указанного вопроса российским законодательством закреплен ряд гарантий, которые предоставляются иностранным инвесторам для осуществления своей деятельности в России. В их числе: гарантия правовой защиты деятельности иностранных инвесторов на территории РФ, гарантия использования иностранным инвестором различных форм осуществления инвестиций, гарантия компенсации при национализации и реквизиции имущества иностранного инвестора или коммерческой организации с иностранными инвестициями, гарантия обеспечения надлежащего разрешения спора, возникшего в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории РФ иностранным инвестором, гарантия права иностранного инвестора на приобретение ценных бумаг, льготы и гарантии, предоставляемые иностранному инвестору субъектами РФ и органами местного самоуправления и др.

Одной из значимых норм Закона об иностранных инвестициях в РФ, представляющих основную гарантию стабильности для инвестора, является так называемая «дедушкина», или стабилизационная оговорка. Указанная норма предусматривает, что на протяжении определенного промежутка времени на инвестора не распространяются неблагоприятные изменения в законодательстве и по отношению к нему продолжают применяться нормы законодательства, при которых началось инвестирование. Вместе с тем, существует ряд положений, ограничивающие действие этой оговорки, в частности: оговорка не распространяется на изменения, которые вносятся в законодательство в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Кроме того, оговорка применяется в отношении иностранных инвесторов и коммерческих организаций с иностранными инвестициями, осуществляющими приоритетные инвестиционные проекты только в отношении товаров, ввозимых для их реализации (под такими проектами понимаются проекты на особо крупные суммы или проекты, в которых особенно значительна минимальная доля (вклад) инвестора в уставном капитале такой организации (проекты должны включаться в перечень, утверждаемый правительством), а также данная оговорка распространяется на другие организации с иностранными инвестициями, если доля иностранного инвестора в них составляет свыше 25%. Следует отметить, что действие оговорки для иностранного инвестора гарантируется, как правило, в течение срока окупаемости проекта, но не более семи лет.

Наиболее перспективным направлением совершенствования государственной политики привлечения иностранных инвестиций является создание системы надежных правовых



гарантий и механизмов разрешения споров, которые обеспечивали бы иностранным инвесторам уверенность в надежной защите их деятельности на территории Российской Федерации.

Закон об иностранных инвестициях предоставляет иностранному инвестору гарантию обеспечения надлежащего разрешения спора, возникшего в связи с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории России. Указанные споры разрешаются в соответствии с международными договорами РФ и федеральными законами в суде или арбитражном суде (национальный суд) либо в международном арбитраже (третейском суде).

МЕЖДУНАРОДНЫЙ АРБИТРАЖ

В международный коммерческий арбитраж могут по соглашению сторон передаваться: споры из договорных и других гражданско-правовых отношений, возникающие при осуществлении внешнеторговых и иных видов международных экономических связей, если коммерческое предприятие хотя бы одной из сторон находится за границей, а также споры предприятий, созданных с участием иностранного капитала, и международных организаций между собой, споры между их участниками, а равно их споры с другими субъектами права. В государственном суде рассматриваются споры в соответствии с нормами процессуального права этого государства, как правило, по месту нахождения ответчика или его имущества.

Рассмотрение споров в коммерческом арбитраже имеет ряд преимуществ перед разбирательством в государственном арбитражном суде для иностранных инвесторов. Во-первых, это касается сроков рассмотрения, денежных затрат, упрощенной процедуры. Преимуществом также являются значительные возможности спорящих сторон по формированию состава арбитража, разрешающего их спор. Стороны вправе согласовать кандидатуру единоличного арбитра, а могут – каждая выбрать по одному арбитру, чтобы избранные подобным образом арбитры согласовали кандидатуру третьего – председателя состава. Подобный механизм обеспечивает беспристрастность и позволяет подобрать наиболее компетентных специалистов в спорной области взаимоотношений. Одним из важных достоинств является конфиденциальность разрешения споров: слушание дел в государственных судах осуществляется, как правило, в открытых заседаниях, и их решения могут быть полностью опубликованы, тогда как в коммерческом арбитраже дела рассматриваются в закрытых заседаниях, а решения если и публикуются, то без указания спорящих сторон, а также иных сведений, позволяющих определить стороны.

Основным принципом коммерческого арбитража является окончательный характер арбитражного решения, согласно которому арбитражное решение окончательно и обязательно для сторон, оно не подлежит изменению, не может быть пересмотрено по существу и подлежит исполнению в принудительном порядке.



МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОММЕРЧЕСКИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД ПРИ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПАЛАТЕ РФ

Лидирующее место по количеству рассмотренных и разрешенных споров, связанных с иностранными инвестициями, занимает Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате РФ. Деятельности МКАС регулируется Законом РФ о Международном коммерческом арбитраже от 07.07.1993 г. Круг проблем, возникающих в ходе рассмотрения арбитражным судом данной категории дел, достаточно многообразен. Очень часто на рассмотрение арбитража попадают споры, касающиеся действительности сделок, объема арбитражной оговорки, подведомственности, деятельности филиалов и представительств иностранных юридических лиц, дела, связанные с таможенными и налоговыми правоотношениями.

Предпосылкой для обращения в МКАС является наличие арбитражного (третейского) соглашения. Соглашение об арбитраже может быть включено в договор (контракт) как одно из его условий (арбитражная оговорка) либо заключено в виде отдельного соглашения (арбитражный договор), в том числе и впоследствии, с целью разрешения уже возникшего спора (третейская запись). Автономность и юридическая самостоятельность арбитражного соглашения означает то, что недействительность договора не влечет за собой недействительность арбитражного соглашения, в каком бы виде оно не было заключено. Анализ арбитражных решений по делам, связанным с объемом арбитражной оговорки показывают, что на практике крайне важным является четкое определение в арбитражном соглашении круга лиц, на которых оно распространяется, а также наличие согласия этих лиц на передачу споров в коммерческий арбитраж. В практике часто используются типовые арбитражные оговорки, рекомендуемые постоянно действующими арбитражными учреждениями. МКАС при ТПП РФ рекомендует включать в контракт арбитражную оговорку следующего содержания: «Все споры, разногласия или требования, возникающие из настоящего договора (соглашения) или в связи с ним, в том числе касающиеся его исполнения, нарушения, прекращения или недействительности, подлежат разрешению в МКАС при ТПП РФ в соответствии с его Регламентом».

ДВОЙНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Предметом рассмотрения в арбитражном суде также являются споры по проблемам устранения двойного налогообложения, которые являются достаточно актуальными для европейских компаний. Арбитражные суды России при вынесении решений применяют договоры Российской Федерации с иностранными государствами об устранении двойного налогообложения. Так, в практике арбитражных судов возник вопрос об освобождении от уплаты налогов с юридических лиц в отношении финской строительной фирмы, производящей подрядные работы на территории РФ без создания своего представительства. При этом финская фирма в обоснование своей позиции ссылалась на Соглашение от 6 октября 1987 г. между Правительством СССР и Правительством Финляндской Республики об устранении двойного налогообложения в отношении подоходных налогов. Согласно этому соглашению резидент и постоянное представительство уплачивают все налоги по месту, определенному



договором (например, место регистрации юридического лица). В том случае, если иномfirma работает в государстве пребывания без образования постоянного представительства, выплата налогов производится по месту получения доходов, если работы ведутся свыше определенного срока. Международным договором между Правительством СССР и Правительством Финляндской Республики об устранении двойного налогообложения от 6 июня 1987 г. такой срок установлен в 36 месяцев. Следовательно, финская фирма уплачивает налоги, предусмотренные законодательством РФ, если она имеет постоянное представительство или работающий свыше 36 месяцев объект (или строительную площадку) на территории РФ. Освобождение от уплаты налогов может последовать лишь на основе официального разрешения компетентного органа РФ, позволяющего не рассматривать этот объект в качестве постоянного представительства. Международные договоры не содержат конкретного указания органа, компетентного выдавать такие разрешения, оставляя этот вопрос для разрешения в национальном законодательстве договаривающихся сторон.⁴²

Проблема двойного налогообложения, действительно, является одной из самой острой в инвестиционных правоотношениях. Большинство авторов, рассматривая и анализируя мировую практику по указанной проблеме, пришли к выводу, что для ее устранения применяются два основных пути: посредством усовершенствования национального законодательства и заключение двусторонних договоров, об избежании двойного налогообложения. Хотя встречаются и другие достаточно интересные предложения решения данного вопроса. Так, английский ученый Т.Ф. Сазерленд предложил создать всемирное министерство финансов с наднациональными функциями, а также установить единый международный налог на доходы от деятельности транснационального характера.⁴³

В России существует два способа применения положений соглашений об избежании двойного налогообложения: предварительное освобождение от налогообложения пассивных доходов иностранных юридических лиц из источников в РФ и возврат налогов на доходы иностранных юридических лиц из источников РФ. Наиболее распространенные причины, по которым налоговые органы отказываются от освобождения от налогообложения, являются отсутствие нотариально заверенной копии соглашения между иностранным юридическим лицом и российским контрагентом, в соответствии с которым выплачивается доход, несоответствие названного контрагента в заявлениях, поданных первоначально и повторно. Причинами отказа иногда выступает отсутствие в заявлении подписи должностного лица налогового органа иностранного государства или же заполнение формы на английском языке и отсутствие у налогового агента доверенности на подачу заявления и т.д.⁴⁴

Что касается реформирования системы налогообложения в РФ, то многими авторами и практиками в этой сфере неоднократно высказывалось мнение о том, что Российской

⁴² Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.12.96 №10.

⁴³ И.З. Фархутдинов. Международное инвестиционное право и процесс. М., 2010. С.306-308

⁴⁴ А.А. Петрышкин А.А. Применение соглашений об избежании двойного налогообложения. 1999. С.42-45.



Федерации в рамках сотрудничества с европейскими странами необходимо использовать не только наиболее успешный опыт реформирования национальных законодательств, но и опыт модернизации вторичного законодательства Европейского Союза, в том числе касающийся вопросов избежания двойного налогообложения.

ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРАВА ИНОСТРАННЫХ КОМПАНИЙ

В сфере гражданско-процессуальных прав иностранных лиц российское законодательство содержит норму о предоставлении национального режима иностранным лицам в процедурах гражданско-правового характера, если международным договором не предусмотрено иное. Изъятия ограничительного характера для иностранных инвесторов могут быть установлены федеральными законами только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Однако практика применения судами РФ положения о национальном режиме не всегда однозначна.

Так, в информационном письме Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 18.01.2001 г. №58 «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой иностранных инвесторов» высшая инстанция Арбитражного Суда РФ при рассмотрении иска иностранной фирмы к областному земельному комитету о недействительности части договора аренды земельного участка, устанавливающий размер платы за аренду участка, который превышал уровень соответствующих ставок для российских предпринимателей, пришла к заключению, что в Российской Федерации в данной области имеет место не национальный режим, а режим наибольшего благоприятствования.⁴⁵ Хотя такой вывод суда достаточно неожиданный, поскольку нормы Закона об инвестициях, на который ссылался истец в обоснование своих требований, в части установления правовых основ статуса иностранных инвесторов однозначно закрепляли в области иностранных инвестиций национальный режим. Закон об иностранных инвестициях не предусматривал никаких ограничений прав иностранных инвесторов в области арендных платежей и тем самым не формировал оснований для изменения в трактовке понятий, т.е. «переквалификации» национального режима в режим наибольшего благоприятствования.⁴⁶

ЗАПРЕТ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В НЕКОТОРЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Следует также обратить внимание на существование запретов на осуществление иностранных инвестиций в определенных сферах экономической деятельности России. В настоящее время подготовлен проект федерального закона «О перечне отраслей, производств, видов деятельности и территорий, в которых запрещается или ограничивается деятельность иностранных инвесторов». В нем предусмотрено два перечня - запрещенных и

⁴⁵ Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 18.01.2001 г. №58 «Обзор практики разрешения арбитражными судами споров, связанных с защитой иностранных инвесторов».

⁴⁶ И.З.Фархутдинов. Международное инвестиционное право и процесс. М., 2010. С.219.



ограничиваемых для иностранных инвесторов отраслей и видов деятельности. В первом перечне запретов включено все, что связано с ядерным оружием, урановым сырьем, вооружением и военной техникой, шифровальными средствами, геной инженерией, возбудителями инфекционных заболеваний, наркотиками и психотропной продукцией, территорией военных объектов. Второй перечень ограничений включает все, что ограничивается для участия иностранных инвесторов в определенных отраслях и видах деятельности, и на настоящее время в нем предлагается более сорока таких ограничений. Ограничения должны применяться либо в форме установления Правительством РФ максимально возможной доли участия иностранного инвестора в уставном капитале организации (в процентах) или максимально допустимого размера иностранных инвестиций (по стоимости) в данном инвестиционном проекте, либо в форме выдачи Правительством РФ специального разрешения - лицензии.

*

В настоящее время Российская Федерация находится на пути активного создания благоприятного инвестиционного климата, который предусматривал бы формирование стабильных политических и макроэкономических условий, в рамках которых необходимо обеспечить создание правовых основ деятельности иностранных инвесторов, направленных на повышение инвестиционной привлекательности России для иностранных инвесторов.

В рамках содействия к осуществлению указанных задач с начала 90-х гг. создавались различные организации, содействующие привлечению иностранных инвестиций в Россию, в их числе: Российский центр содействия иностранным инвестициям при Министерстве экономики РФ, Национальная Ассоциация Агентств инвестиций и развития, Российское агентство международного сотрудничества и развития, Северо-Западное Агентство развития и привлечения инвестиций и т.д. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18.09.2004 г. образован Консультативный совет по иностранным инвестициям в России, в составе которого созданы рабочие группы по рассмотрению проблем совершенствования инвестиционного климата и подготовке для внесения в Правительство РФ предложений по вопросам улучшения экономических условий для деятельности иностранцев.

Наиболее острые проблемы делового сотрудничества между РФ и странами ЕС обсуждаются в рамках Ежегодной конференции Круглого стола промышленников России и ЕС (КСП), являющегося деловым форумом глав российских и европейских компаний. Основными задачами КСП являются: выработка совместных рекомендаций по улучшению условий торговли и инвестирования, развитию делового сотрудничества с целью содействия формированию единого экономического пространства России и ЕС, участие в публичных дискуссиях по стратегическим вопросам российско-европейских отношений на основе совместных рекомендаций КСП, поддержание непрерывного диалога между деловым сообществом России и ЕС с одной стороны и политическим руководством – с другой по наиболее актуальным вопросам экономических отношений России и Европейского Союза.



Первоочередные меры по созданию благоприятного инвестиционного климата в России должны включать в себя прежде всего внесения изменений и дополнений в ряд законодательных актов, касающихся инвестиционной деятельности, устранение противоречий между федеральными законами и законами субъектов РФ, устранение отсылочного характера законов, установления дополнительных государственных гарантий, упрощение налоговой системы, принятие международных стандартов финансовой отчетности, упрощение таможенного законодательства, устранение неоправданных административных барьеров, защиты прав собственности, борьбы с произволом. Указанные меры, помимо подготовки проектов федеральных законов о внесении изменений в соответствующие законодательные акты, также реализуются посредством проведения административной реформы, дальнейшей антикоррупционной политики государства. Кроме того, видится достаточно перспективным и взаимовыгодным разработка механизмов привлечения иностранных инвестиций в отдельные сектора экономики, такие как, например, сельское хозяйство, остро нуждающиеся в капитальных вложениях. Для активизации данного процесса целесообразно установление определенных льгот и гарантий для инвесторов.

Европейский Союз заинтересован в том, чтобы в России были обеспечены господство права, формирование по-настоящему независимой судебной системы, надлежащее исполнение заключаемых контрактов.

Активная работа нашего государства в обеспечении благоприятных условий для привлечения иностранного капитала в экономику России, а также реформировании законодательства в сфере иностранных инвестиций, обеспечит долгосрочное практическое сотрудничество с Евросоюзом и европейскими компаниями.



Влияние Конвенции о защите прав человека и основных свобод на Правовую Систему России

Антон Бурков*

ВСТУПЛЕНИЕ РОССИИ В СОВЕТ ЕВРОПЫ

Шестого мая 1992 года Правительство Российской Федерации выразило в письме на имя генерального секретаря Совета Европы желание быть приглашённой к вступлению в Совет Европы и заявило о своей готовности уважать принципы верховенства закона и соблюдения в отношении всех лиц, на которых распространяется его юрисдикция, прав человека и основных свобод (статья 3 Устава Совета Европы). Двадцать восьмого февраля 1996 года Российская Федерация вступила в Совет Европы, не соответствуя всем требованиям, предъявляемым к странам-членам в отношении вопросов прав человека.

Вступление произошло вопреки неблагоприятному специальному докладу Группы видных юристов⁴⁷, которая пришла к заключению, что

правопорядок Российской Федерации в настоящий момент не отвечает стандартам Совета Европы, закреплённым в Уставе Совета и развитым положениями Европейской конвенции о защите прав человека.⁴⁸

Любопытно, что такая же оценка юридической системы России была дана директором Юридического департамента Министерства иностранных дел России А. Ходаковым в Пояснительной записке по вопросу о подписании Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Российской Федерацией от 30 января 1996 года.

* Д-р Антон Бурков, доктор права (Кембриджский университет, Великобритания), магистр международного права (Эссексский университет, Великобритания), кандидат юридических наук (Тюменский государственный университет), высшее юридическое образование (Уральская государственная юридическая академия). Статья основана на исследовании, проведённом для написания диссертации на соискание степени доктора права в Кембриджском университете. Подробнее результаты исследования изложены на русском языке в работе: Бурков А. Л. «Конвенция о защите прав человека в судах России». Москва: издательство «Wolters Kluwer», 2010.

⁴⁷ Группа видных юристов – это группа юристов, являющихся специалистами в вопросах прав человека, которая была создана Советом Европы, чтобы определить, соответствует ли правопорядок в Российской Федерации стандартам в области прав человека, существующим в Совете Европы, для целей вступления России в Совет Европы.

⁴⁸ Rudolf Bernhardt (Рудольф Бернхардт) и др., "Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards" («Доклад о соответствии правопорядка Российской Федерации стандартам Совета Европы»), *Human Rights Law Journal* 15, № 7 (1994). С. 287.



Пятого мая 1998 года Конвенция вступила в силу в отношении Российской Федерации. Начиная с этой даты лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, было разрешено обращаться по вопросам любого нарушения Конвенции в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и, что ещё важнее, добиваться правовой защиты в рамках национальной правовой системы, ссылаясь на гарантии, предоставляемые Конвенцией, в судах своей страны. Основной смысл, заложенный в международном законодательстве по правам человека, состоит в том, чтобы «права человека соблюдались на родине». Применительно к Конвенции суть этой идеи заключена в статье 1. В соответствии со статьёй 1, Российская Федерация приняла на себя обязательство «обеспечивать каждому находящемуся под [её] юрисдикцией права и свободы, определённые в разделе I [...] Конвенции». Статья 1 обязывает Высокие Договаривающиеся Стороны уважать и охранять права человека и основные свободы и устранять их нарушение на низших уровнях.⁴⁹

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ИСПОЛНЕНИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В соответствии со статьёй 15(4) Конституции, международные договоры, заключаемые Российской Федерацией, становятся частью российской правовой системы. В отличие от Конституций СССР или РСФСР, статья 15(4) Конституции России ясно утверждает включение международного права в состав правовой системы Российской Федерации, провозглашая, что:

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Статья 15(4) Конституции 1993 года должна читаться (пониматься) в сочетании с другими конституционными нормами, и особенно со статьёй 46(3):

Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Статья 46(3) Конституции Российской Федерации 1993 года гласит, что, когда международные гарантии не соблюдаются российскими властями в рамках российской правовой системы, потерпевшие имеют право привлечь внимание международного суда к этому нарушению. Поэтому статья 46(3) косвенно требует уважения международных принципов прав человека в первую очередь на национальном уровне.

⁴⁹ *Ireland v. UK. Judgement of 18 January 1978 2 E.H.R.R. no. 25. Para 239.*



На вершине иерархии национальных законодательных актов в Российской Федерации стоит Конституция, за которой следуют федеральные конституционные законы, а затем обычные федеральные законы. Второе предложение статьи 15(4) ставит нормы международного права на уровень национальных законодательных актов, отдавая приоритет, в случае противоречий одного другому, международным договорам.⁵⁰

Что опущено в Конституции, так это статус практики договорных органов, таких, как ЕСПЧ. Обзор разработки законодательства и подзаконных актов заполняет эту брешь.

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ТОМ, ЧТО ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ИМЕЕТ СИЛУ ЗАКОНА, И ПРЕЦЕДЕНТНОЕ ПРАВО В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Закон 1995 года «О международных договорах» (далее – Закон 1995 года) повторяет положения конституции о том, что международные договоры имеют в стране силу закона.

В соответствии со статьёй 3 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» (далее – Закон 1996 года), всем российским судам вменяется в обязанность применение «общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». Таким образом, Российская Федерация ещё раз подчеркнула, что международные договоры, участником которых является Россия, имеют в стране силу закона. Главная особенность данного закона состоит в том, что впервые в российском законодательстве было прямо сказано, что судьи обладают полномочиями по применению норм международного права.

В 2001 и 2002 годах, соответственно, положения, аналогичные тому, которое содержится во втором предложении статьи 15(4) Конституции, были включены в новые уголовно- и гражданский процессуальные кодексы: часть 2 статьи 1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и часть 3 статьи 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Большой шаг вперёд в разработке механизма применения в стране международного права был сделан в Законе № 54-ФЗ от 30 марта 1998 года «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод» (далее – Закон 1998 года). В соответствии с последним абзацем статьи 1 Закона 1998 года, Российская Федерация признаёт обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека по вопросам толкования и применения Конвенции. Закон 1998 года стал первым законодательным актом, который признал решение международного суда обязательным при толковании положений международных договоров.

Открытым остаётся вопрос, считает ли Российская Федерация правовые принципы, выработанные ЕСПЧ в делах против других стран-участниц, юридически обязательными для российских властей. Конституционный суд дал статье 15(4) более широкое толкование, в

⁵⁰ Положения, аналогичные второму предложению, включены в часть 2 статьи 1 Гражданского процессуального кодекса и часть 3 статьи 1 Уголовно-процессуального кодекса, а также многие другие законы.



соответствии с которым прецедентное право ЕСПЧ в полном объёме признано источником российского права.

ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ СТРАСБУРГСКОГО СУДА ОТЕЧЕСТВЕННЫМИ СУДАМИ

Конституционный суд

По этому вопросу Конституционный суд вынес много решений. Коснёмся двух последних. В своём постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П Конституционный суд признал возможным для всех, находящихся под юрисдикцией России, оспаривать дела на основании прецедентного права ЕСПЧ в национальных судах. Конституционный суд не ограничил обязательную силу прецедентного права ЕСПЧ лишь теми решениями, которые были вынесены в отношении России.

Конституционный суд пришёл к выводу, что в дополнение к тексту Конвенции также и решения ЕСПЧ составляют часть российской правовой системы. Иными словами, решения ЕСПЧ были признаны в России источником права и правоприменительной практики, таким образом, они должны учитываться при рассмотрении дел в национальных судах.

Двадцать шестого февраля 2010 года Конституционный суд Российской Федерации вынес постановление № 4-П, в котором говорится, что парламент несёт обязательство закрепления «механизма исполнения окончательных постановлений Европейского Суда по правам человека, который позволит обеспечить адекватное восстановление прав, нарушение которых выявлено Европейским Судом по правам человека».

Казалось бы, сама Конституция Российской Федерации утверждает приоритет норм международного права над отечественным правом. Тем не менее, до сегодняшнего дня возможность добиться пересмотра дела в отечественном суде на основании решения ЕСПЧ существовала только в отношении уголовных и арбитражных дел. Гражданский процессуальный кодекс не затрагивал этого вопроса. Однако в соответствии с указанным постановлением Конституционного суда Российской Федерации, законодатель теперь обязан внести изменения и дополнения в Гражданский процессуальный кодекс таким образом, чтобы он включал механизм пересмотра соответствующих дел, придав, таким образом, смысл решениям Европейского суда по правам человека в отношении России.

Конституционный суд Российской Федерации отличается от других судов своей регулярной практикой соблюдения положений Конвенции в своих постановлениях.

В период между вступлением Российской Федерации в Совет Европы 28 февраля 1996 года и ратификацией Конвенции 5 мая 1998 года Конституционный суд Российской Федерации стал первым судом, который стал соблюдать нормы Конвенции (когда Конвенция ещё не вступила в силу для России). За этот период Конституционным судом было принято три постановления, содержащих ссылки на Конвенцию.



К августу 2004 года ссылки на Конвенцию содержались в 54 постановлениях из 166, принятых со времени вступления России в Совет Европы и из 116-ти, принятых со времени вступления Конвенции в силу для России 5 мая 1998 года. За тот же период только 12 из указанных 54 постановлений Конституционного суда Российской Федерации содержали ссылки на прецедентное право ЕСПЧ. Остальные 42 постановления ссылались лишь на нормы Конвенции, что вряд ли может быть названо «соблюдением» Конвенции, в свете того что «государства применяют Конвенцию в своих правовых системах, как она понимается в практике Европейского суда» (Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2004)5).

С 2004 года в практике соблюдения Конвенции Конституционным судом Российской Федерации произошли некоторые изменения. Например, с августа 2004 года по январь 2008 года Конституционный суд ссылался на Конвенцию чаще, чем до 2004 года. Одновременно повысилось качество соблюдения Конвенции.

Не следует забывать, что Москва это не вся Россия и что Конституционный суд Российской Федерации не представляет всю судебную систему России. Поэтому вопрос состоит в том, последуют ли суды общей юрисдикции во главе с Верховным судом положительному примеру Конституционного суда Российской Федерации.

Верховный суд

Верховный суд не применяет Конвенцию сколь бы то ни было регулярным или компетентным образом. И это вопреки тому, что Верховный суд издал для нижестоящих судов специальное Постановление от 10 октября 2003 года, касающееся применения ими принципов и норм международного права.⁵¹ Да и судебная практика Верховного суда не претерпела существенных изменений после принятия Постановления 2003 года. Правда, после 2003 года Верховный суд стал ссылаться на прецедентное право ЕСПЧ, но делает он это очень редко, выборочно и часто допуская ошибки. Зачастую Верховный суд игнорирует вопросы, имеющие отношение к Конвенции, которые поднимают заявители или не приводит веских оснований, когда отвергает ссылки заявителей на положения Конвенции. Мы являемся свидетелями ситуации, когда национальный верховный суд, выпустив специальное постановление, которое обязывает все нижестоящие суды применять положения Конвенции, принимая во внимание прецедентное право ЕСПЧ, сам не соблюдает положения собственного документа в своей судебной практике. Таким образом, примеров профилактического применения норм Конвенции мало.

⁵¹ Постановления Пленума Верховного суда являются общими предписаниями с разъяснением судебной практики вне связи с фактами конкретных дел на основании рассмотрения и анализа судебной практики нижестоящих судов и Верховного суда. Они облакаются в форму абстрактных норм, которые имеют обязательную силу для всех нижестоящих судов, обобщая практику судов и разъясняя, как следует применять конкретные положения законов. Они позволяют другим судам последовательно применять положения законов. Юридическим основанием Постановлений является статья 126 Конституции.



Тем не менее, есть недавние примеры, когда Верховный суд выполнял требования Конвенции, после того как ЕСПЧ находил, что её положения были нарушены. Имеется в виду, после того как нарушение было допущено национальными судами и выявлено ЕСПЧ. В первом номере своего официального бюллетеня за 2010 год Верховный суд Российской Федерации опубликовал постановление президиума Верховного суда Российской Федерации, в котором демонстрируется применение Конвенции российским Верховным судом. Это конкретное постановление высшей судебной инстанции Российской Федерации предусматривает, что несоблюдение Конвенции является достаточным основанием для пересмотра дела. И этот случай не единственный пример пересмотра дел после усмотрения ЕСПЧ нарушения Конвенции.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА РАЙОННЫХ СУДОВ

Судебная практика районных судов указывает, как представляется, на лучшее понимание ими требований Конвенции. Имеются признаки того, что в тех редких случаях, когда требования Конвенции соблюдаются районными судами, это происходило в силу того, что сами заявители указывали на прецедентное право ЕСПЧ, а не по собственной инициативе судов. Уровень соблюдения Конвенции напрямую зависит от аргументов, представленных сторонами, и даже от того, какие курсы повышения квалификации прошли судьи и какие книги были предоставлены им заявителями и общественными организациями. Однако принятием Постановления 2003 года Верховный суд способствовал повышению уровня осознания судьями районных судов необходимости соблюдения положений Конвенции. Это означает, что постановления Верховного суда могли бы быть эффективными и поэтому должны использоваться, чтобы повышать уровень соблюдения Конвенции.

Например, в большинстве дел по вопросу о клевете и в гражданских делах о нерасследовании предполагаемых убийств, применения пыток и похищения людей именно Конвенция может оказаться сильным аргументом в пользу истца.

Судьям обычно недостаёт не знания Конвенции или опыта в её применении, а мотивации к её исполнению. Судьи судов общей юрисдикции не берут на себя инициативу сослаться на гарантии, предусмотренные Конвенцией. Обращать внимание судьи на положения Конвенции – дело соответствующей стороны. Чем больше судьи сталкиваются с аргументами, основанными на прецедентном праве ЕСПЧ, тем выше вероятность его применения ими.

Часто судьи намеренно игнорируют прецедентное право ЕСПЧ или просто заявляют о неприменимости Конвенции не приводя юридических оснований такого решения. Иногда чтобы не применять Конвенцию, судьи неверно применяют понятие прецедента или изменяют предмет разбирательства.

Судьи часто отказываются применять прецеденты ЕСПЧ, которые старше 5 мая 1998 года, заявляя, что Россия ратифицировала Конвенцию 5 мая 1998 года и поэтому обязательными для неё являются лишь решения, принятые после 5 мая 1998 года.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Следует надеяться, что ратификация Российской Федерацией 14-го протокола в феврале 2010 года положит начало не только давно ожидаемой реформе ЕСПЧ, но и кампании, нацеленной на совершенствование работы российских судов и, следовательно, сокращение причин для обращений граждан в ЕСПЧ. Политическая воля (ратификация 14-го протокола) продемонстрирована. Имеются свежие примеры того, что высшие судебные инстанции исполняют эту политическую волю или, иными словами, соблюдают положение статьи 15(4) Конституции России. Очень важно помнить, что можно значительно уменьшить количество заявлений, подаваемых в ЕСПЧ, точно применяя принципы Конвенции в свете прецедентного права ЕСПЧ. Это означает рассмотрение сквозь призму Конвенции существа каждого дела, поданного в суд первой инстанции. Поэтому очень важно, чтобы высшие суды показывали пример осуществления такого порядка. Тогда другие составные части судебной системы России последуют этому положительному примеру.

