

## ***Amicus curiae: роль и опыт участия НКО по делам в Конституционном Суде Российской Федерации и в Европейском Суде по правам человека***

*Сергей ГОЛУБОК – адвокат, кандидат юридических наук*

### (1) ВВЕДЕНИЕ

Процессуальный институт *amicus curiae* (на латыни «друг суда») представляет собой формальную возможность, предоставляемую лицам, не участвующим в деле, в первую очередь некоммерческим организациям и другим представителям гражданского общества, принять участие в процедуре рассмотрения дела в суде не в качестве стороны спора, а в качестве, используя российскую процессуальную терминологию, третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора. Роль *amicus curiae* может оказаться полезной как для суда, принимающего решение по делу, так и для самого «друга суда», который получает таким образом трибуну для выражения своего мнения, представляющего общественный интерес.

«Друг суда» существует не во всех правовых системах. Широко известно использование этого процессуального института в США и других англо-саксонских юрисдикциях. Например, Верховный Суд США и Верховный Суд Индии по некоторым наиболее резонансным своим делам получают сотни заключений от некоммерческих организаций разной направленности и размеров. В то же время многие европейские континентальные правовые системы не предусматривают процессуальной возможности для подобных инициатив. В России заключения *amicus curiae* полноценно существуют лишь в рамках конституционного судопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации. Верховный Суд и другие российские суды рассматривают подобные заключения как «внепроцессуальные обращения», не подлежащие рассмотрению. Конечно, существует окольный путь их приобщения к материалам дела – по ходатайству одной из сторон спора, но в таком случае «друг суда» теряет свою самостоятельность и беспристрастность, да и вряд ли сторона будет представлять доказательство, противоречащее или не в полной степени соответствующее ее собственной позиции.

В международном правосудии также нет единства подходов. Европейский Суд по правам человека допускает представление заключений *amicus curiae*, в качестве их авторов могут выступать действующие в Европе и за ее пределами некоммерческие организации. Предусматривают возможность для этого и правила процедуры и доказывания Международного уголовного суда. Однако аналогичный правовой институт отсутствует в процессуальных правилах Международного трибунала по морскому праву и Международного Суда, хотя в последнем и существует суррогат в рамках консультативной процедуры, то есть в тех случаях, когда Суд не рассматривает конкретный межгосударственный спор, а дает консультативное заключение по запросу уполномоченного органа международной организации, например, Генеральной Ассамблеи ООН.<sup>1</sup>

Отсутствие единообразия в процессуальных традициях вызывает споры относительно целесообразности существования «друзей суда». Нужны ли суду вообще «друзья»? Каждой НКО и каждому суду предстоит самостоятельно ответить на этот вопрос. Но для того, чтобы сделать это максимально эффективно и продуманно, имеет смысл изучить имеющийся опыт, его сильные и слабые стороны.

## (2) КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Регламент Конституционного Суда Российской Федерации наделяет судью-докладчика по делу правом приобщения к его материалам не только тех документов, которые представлены сторонами судопроизводства, но и материалов, поступивших или полученных из других источников. Исходя из этого, еще в 90-е годы XX века сложилась традиция приглашения судьей-докладчиком к участию в конституционном судопроизводстве лиц, не участвующих в деле, что можно считать прообразом *amicus curiae*. Такое участие может выражаться в представлении письменного заключения или иных суждений в письменном виде в суд и/или участия в устном слушании. Чаще всего судья-докладчик приглашает выразить свою позицию представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, государственных научных и образовательных организаций, но иногда это могут быть и «профильные» некоммерческие организации. Например, в 2005 году в заседании Конституционного Суда РФ по делу о

---

<sup>1</sup> Practice Direction XII.

проверке конституционности положения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», устанавливающего требования, предъявляемые к лицу, на которого могут быть возложены полномочия арбитражного управляющего, принимал участие приглашенный представитель Российского союза саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.<sup>2</sup>

Однако в течение определенного времени не было ясности с тем, как следует относиться к материалам, поступившим в Конституционный Суд от некоммерческих организаций не по приглашению судьи-докладчика, а инициативно. Наверное, одним из первых инициативных экспертных заключений, поступивших в Конституционный Суд РФ от НКО, стала письменная позиция Фонда содействия защите прав и свобод граждан «Общественный вердикт» (г. Москва), в 2012 году представленная по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и приобщенная судьей-докладчиком С.Д. Князевым к его материалам.<sup>3</sup>

Постепенно конституционные судьи стали формировать традицию, в соответствии с которой подобные «инициативные» заключения, если они представляют для суда ценность, приобщаются к материалам дела и, следовательно, рассылаются представителям сторон, которые вправе использовать их в ходе судопроизводства, а судьи – при вынесении итогового решения по делу.

В 2014 году Конституционный Суд РФ проводил слушание, на котором рассматривал жалобы ряда российских некоммерческих организаций и их руководителей на положения закона об «иностранных агентах»; свои инициативные заключения *amicus curiae* по этому делу представили автономные некоммерческие организации «Институт права и публичной политики» (г. Москва) и «Ресурсный правозащитный центр» (Санкт-Петербург). Следуя сложившейся традиции, судья-докладчик приобщил эти документы к материалам дела и

<sup>2</sup> См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 года № 12-П.

<sup>3</sup> См. подробнее: Иванов М. Закону о митингах подготовили спорные заключения. Конституционному суду предстоит выбор между экспертной и ведомственной позицией // Коммерсантъ. 15 ноября 2012 года. № 216: <https://www.kommersant.ru/doc/2067098?isSearch=True>. Автор являлся автором заключения Фонда.

разослал их представителям сторон. Возражение представителя Президента Российской Федерации относительно использования этих документов было отклонено судом.<sup>4</sup>

Впоследствии Конституционный Суд РФ внес дополнительный параграф в свой Регламент,<sup>5</sup> в котором прямо предусмотрел возможность представления «инициативных научных заключений», уточнив, что авторы таких заключений «не могут требовать предоставления Конституционным Судом материалов дела для подготовки ими инициативного научного заключения».

Инициативное научное заключение должно «отвечать требованиям объективности» и «содержать правовую позицию, свободную от политических пристрастий». По общему правилу, инициативное научное заключение приобщается к материалам дела и рассылается сторонам конституционного судопроизводства. Судья-докладчик либо суд могут принять решение об отказе в приобщении заключения к материалам дела, если оно «не обладает информационной и аналитической ценностью». Дополнительно заключение может быть размещено на сайте Конституционного Суда, что на практике делается лишь в исключительных случаях. Несмотря на то, что стороны вправе ссылаться на заключения *amicus curiae* (как и на любые иные материалы дела) в своих выступлениях и процессуальных бумагах, Конституционный Суд традиционно не ссылается на них в своих постановлениях и определениях и даже никак формально не отражает в них факт поступления того или иного инициативного научного заключения.

По наиболее значимым делам заинтересованные НКО регулярно представляют в Конституционный Суд свои инициативные научные заключения, на них нередко ссылаются в своих выступлениях и процессуальных бумагах представители сторон конституционного судопроизводства. Очень часто такие заключения посвящены изучению международно-правовых стандартов в рассматриваемой Конституционным Судом сфере либо сравнительно-правовому анализу изучаемой конституционными судьями темы, что особенно важно в правозащитных делах, так как согласно ч. 1 ст. 17 Конституции РФ права

<sup>4</sup> См.: Голубок С.А. Конституционный Суд не отвернулся от «друзей» // Закон.ру. 9 марта 2014 года: [https://zakon.ru/blog/2014/03/09/konstitucionnyj\\_sud\\_ne\\_otvernulsya\\_ot\\_druzej\\_v\\_dele\\_ob\\_inostrannykh\\_agentax](https://zakon.ru/blog/2014/03/09/konstitucionnyj_sud_ne_otvernulsya_ot_druzej_v_dele_ob_inostrannykh_agentax). Автор являлся соавтором заключения Ресурсного правозащитного центра.

<sup>5</sup> Регламент Конституционного Суда Российской Федерации. § 34.1.

и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

### (3) ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В соответствии с Регламентом Европейского Суда по правам человека, некоммерческие организации вправе представлять в Суд свои письменные соображения в качестве «третьей стороны» с разрешения председателя рассматривающей дело палаты после коммуникации соответствующей жалобы правительству государства-ответчика.<sup>6</sup> Разрешение председателя палаты должно быть испрашено мотивированным письменным ходатайством потенциального автора заключения *amicus curiae* не позднее двенадцати недель после коммуникации жалобы, если в исключительных случаях не установлен иной срок.

Российские некоммерческие организации активно пользуются своим правом на представление письменных заключений *amicus curiae* по делам, рассматриваемым Европейским Судом по правам человека, представляющим общественный интерес.

Одними из первых свое заключение в качестве *amici curiae* в Страсбург в 2005 году по делу, связанному с нарушением права на свободу выражения мнения, направили московские некоммерческие организации «Юристы за конституционные права и свободы» («Юрикс») и Фонд защиты гласности.<sup>7</sup> Их заключение было посвящено исследованию стандартов свободы слова, выработанных в практике по диффамационным делам Верховного Суда США и Палаты лордов Великобритании.<sup>8</sup>

Российские некоммерческие организации нередко готовят и направляют в Европейский Суд по правам человека заключения в составе коалиций совместно с иностранными партнерами. Так, в 2019 году Центр защиты прав СМИ (г. Воронеж) представил в Суд заключение *amicus curiae* совместно с лондонской Инициативой по правовой защите медиа по одновременно рассматриваемым делам «Калих против России» (жалоба № 72058/17) и «Демьяненко против России» (жалоба № 77503/17).<sup>9</sup> Заключение содержит важную для

<sup>6</sup> Регламент Европейского Суда по правам человека. § 44.

<sup>7</sup> См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2007 года по жалобе № 25968/02 «Дюлдин и Кислов против России».

<sup>8</sup> Там же, §§ 32-34.

<sup>9</sup> Автор является одним из представителей Андрея Калиха в Европейском Суде по правам человека.

всестороннего рассмотрения Судом указанных жалоб информацию о международно-правовых стандартах защиты прав журналистов, освещающих протестные акции, в том числе журналистов, не являющихся штатными сотрудниками редакций зарегистрированных средств массовой информации, а работающих в качестве фрилансеров, а также о практике воспрепятствования осуществлению профессиональных прав журналистов в России.

Российские НКО имеют успешный опыт представления заключений *amicus curiae* и по делам против не Российской Федерации, а других государств-участников Совета Европы, в том числе переданных на рассмотрение Большой палаты Европейского Суда по правам человека. Подобные заключения готовятся в тех случаях, когда рассматриваемый Судом вопрос представляет значительный интерес для правозащитного движения в целом, а сформулированные им правовые позиции могут иметь решающее значение для разрешения многих последующих дел, в том числе и против России. Так, Санкт-Петербургская общественная правозащитная организация «Гражданский контроль» с разрешения председателя Суда в чрезвычайно сжатые сроки подготовила и направила в Суд свое заключение *amicus curiae* по делу «Найт-Лиман против Швейцарии» (жалоба № 51357/07), постановление Большой палаты Суда по которому было вынесено 15 марта 2018 года. Три параграфа этого постановления посвящены изложению содержания заключения «Гражданского контроля», на него ссылались в своих выступлениях на заседании Большой палаты Суда в Страсбурге представители заявителя.

Зачем же российские НКО готовят и направляют в Европейский Суд по правам человека, иногда совместно с партнерами, свои заключения *amicus curiae*? Краткое содержание правовых позиций, изложенных в заключении *amicus curiae*, приводится в постановлении Суда, а тексты этих заключений рассылаются сторонам спора, которые вправе письменно их прокомментировать. Кроме того, по общему правилу ничто не мешает тем некоммерческим организациям, которые направили в Суд свои заключения, самостоятельно их опубликовать, например, на своих сайтах либо в виде отдельных бумажных публикаций или в составе печатных сборников. Вне зависимости от того, будут ли позиции авторов заключений *amicus curiae* восприняты Судом при вынесении итогового решения по делу, сам по себе факт наличия такого заключения и его содержание могут быть использованы в адвокативной деятельности организации.

Кроме этого, в некоторых случаях заключение *amicus curiae* способно повлиять на решение Суда по делу, особенно в том случае, если оно содержит информацию – в первую очередь не правового, а технического характера, – доступ к которой Суда и представителей сторон затруднен в силу отсутствия у них специальных знаний. В качестве примера можно привести заключение ныне, к сожалению, не существующей британской правозащитной организации *Interights* по делу «Киютин против России» (жалоба № 2700/10).<sup>10</sup> Дело касалось существовавшего в российском законодательстве полного запрета на выдачу виз на жительство ВИЧ-инфицированным иностранным гражданам. В основе такого запрета лежала забота о здоровье российских граждан. В своем заключении *amicus curiae* привел данные из специализированных исследований международных медицинских организаций о неэффективности на практике запретов, подобных существовавшему в России. Кроме того, никак не контролируется ВИЧ-статус тех россиян, которые временно выезжают за границу, например, в качестве туристов, либо иностранцев, в таком же качестве посещающих Россию. Аналогично со ссылками на документы международных медицинских организаций, таких как ВОЗ и ЮНЭЙДС, а также решения Верховного суда Канады, была убедительно показана несостоятельность и внутренняя противоречивость аргумента российских властей о том, что рассматриваемый в деле Киютин запрет был оправдан экономией средств фондов обязательного медицинского страхования. Как хорошо известно международной медицинской практике, ВИЧ-инфицированные лица, не получающие от врачей достаточно информации, а также лечения и профилактики последствий инфекции, представляют намного больше опасности для окружающих, чем те, кто состоит на официальном учете и получает необходимое лечение.

Аргументация заключения *amicus curiae*, основанная на данных передовой медицинской экспертизы, легла в основу постановления Суда. Важно отметить, что указанное постановление Суда привело к системным изменениям в российском нормативно-правовом регулировании и практике, то есть было выполнено в части мер общего характера, что с российскими делами, рассмотренными в Страсбурге, случается нечасто.

<sup>10</sup> См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 10 марта 2011 года.



Подобные успешные случаи, пожалуй, представляют собой примеры наиболее эффективного использования процессуального института *amicus curiae*.

#### (4) НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ И РАЗМЫШЛЕНИЯ

Заключение *amicus curiae* может способствовать достижению целей деятельности некоммерческих организаций разными способами. Во-первых, такое заключение может добавить аргументов в правовую дискуссию, разворачивающуюся между сторонами в ходе судопроизводства в соответствующем суде, например, за счет использования сравнительно-правовой аргументации, ссылок на сложившиеся международно-правовые стандарты и в особенности технических данных, которыми суд по самостоятельной инициативе или с подачи сторон может и не обладать. Такие нейтральные данные могут позволить суду увидеть новые аспекты рассматриваемой проблематики и сделать его решение более взвешенным, сбалансированным, обоснованным и в конечном счете – более легитимным.

Во-вторых, сам факт направления в суд заключения *amicus curiae* представляет собой адвокационную возможность для НКО, которые могут использовать судебную трибуну как площадку для продвижения своих ценностей и взглядов среди более широкой аудитории. Это особенно применимо в случае Европейского Суда по правам человека, за деятельностью которого следят во всех европейских странах и который, в отличие от Конституционного Суда России, излагает краткое содержание заключений, полученных от своих «друзей», непосредственно в текстах своих постановлений по соответствующим делам.

В любом случае следует отличать экспертное заключение *amicus curiae* от представления стороны спора – например, заявителя в Конституционном Суде Российской Федерации в Санкт-Петербурге либо в Европейском Суде по правам человека в Страсбурге. Автор заключения *amicus curiae* является «другом» именно суда, а не стороны по делу. Ни один суд не будет воспринимать заключение третьей стороны, если оно содержит лишь завуалированную поддержку одной из сторон спора. В этом смысле подготовка и подача в суды заключений *amicus curiae* не может быть заменой юридической поддержки, оказываемой некоммерческими организациями, например, гражданам, вовлеченным в



тяжбы со своими либо чужими государствами в международных судах. Разумеется, у представителей заявителей в любом случае больше процессуальных возможностей для изложения своей позиции и отстаивания интересов клиента, в том числе в СМИ и социальных сетях, чем у организаций, являющихся *amicus curiae*, которые, с одной стороны, должны сохранять свою публичную беспристрастность, чтобы не опорочить ценность своего заключения, представленного в суд, а с другой стороны просто не обладают теми процессуальными правами, которыми наделены заявители и их представители в Конституционном Суде Российской Федерации и в Европейском Суде по правам человека. В частности, обычно эти суды не разрешают авторам заключений *amicus curiae* выступать на своих публичных слушаниях и отвечать на вопросы судей.

Часто слышны голоса в пользу возможности использования заключений *amicus curiae* для так называемой «стратегической литигации» (от английского *strategic litigation*), то есть ведения «стратегических» судебных дел. Оставляя в стороне дискуссию о том, что вообще собой представляют «стратегические» судебные дела и чем они отличаются от всех остальных, следует отметить, что в любом случае важнейшие параметры дела – предмет жалобы либо вопросы, которые ставятся перед соответствующим судом, – определяет заявитель. У автора заключения *amicus curiae* нет процессуальной возможности привнести в дискуссию, которую начинает заявитель, какие-либо новые темы, если они не были подняты заявителем. Заключение *amicus curiae* может лишь добавить какие-то новые аргументы либо аспекты тем, уже обсуждаемых сторонами. Поэтому не следует данный процессуальный институт переоценивать либо возлагать на него неоправданные надежды.

Вместе с тем, потенциал у *amicus curiae*, безусловно, есть. На наш взгляд, обращаться к этому процессуальному институту имеет смысл тем некоммерческим организациям, которые обладают специальными экспертизой и данными, могущими оказаться полезными для суда при рассмотрении соответствующего дела. Такие экспертиза и данные могут быть как правовыми, так и внеправовыми. Примером уместной юридической экспертизы являются сведения о решении того или иного правового вопроса в других правовых системах, например, в развитых юрисдикциях за пределами Совета Европы (таких как Канада, Индия, Новая Зеландия или ЮАР) либо в иных международных системах защиты прав человека (например, в рамках ООН, в Организации американских государств, в Африканском союзе).

Если говорить об иных юридически значимых данных, которые суд мог бы ждать от своих «друзей», то к ним следует отнести сведения о контексте рассматриваемой проблемы, такие как данные о сложившейся правоприменительной практике, которая в силу статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подлежит учету при вынесении Конституционным Судом своего решения по делу.

Помимо правовой аргументации, особой ценностью для суда обладают релевантные технические сведения – например, медицинские или иные подобные материалы. Профессиональные юристы, работающие в суде либо представляющие стороны спора, не обязательно должны быть погружены в соответствующую техническую проблематику в достаточной степени. В таком случае *amicus curiae* играют, используя российскую процессуальную терминологию, роль специалистов, помогая суду своей экспертизой в решении технических вопросов, тесно связанных с правовыми проблемами, решить которые должен сам суд.

Таким образом, наибольшим потенциалом обладает сотрудничество некоммерческих организаций для подготовки заключений *amicus curiae*. Такая работа может развиваться как минимум по двум направлениям. Во-первых, речь идет об обмене данными о накопленном опыте и имеющихся проблемах между организациями, работающими в различных юрисдикциях, например, борющимися с домашним насилием в соседних странах. Во-вторых, особую ценность имеет совместная деятельность правозащитных организаций и коллег, занимающихся смежными неправовыми вопросами: например, правозащитниками, которые борются с пытками, и медицинскими профессионалами, обладающими знаниями в сфере посттравматического стрессового расстройства, либо организациями, осуществляющими правозащитный мониторинг мест принудительного лишения свободы, и объединениями криминологов.

Юристам не следует забывать о том, что их профессия относится к числу сервисных, а их знания и наработки не являются самоценными. Правовые механизмы – в том числе суды и их «друзья» – существуют и финансируются налогоплательщиками не для ярких дебатов в красивых залах с интересными аргументами, хотя подобные дебаты в некоторых случаях и

сами по себе могут представлять известную эстетическую и, возможно, даже интеллектуальную ценность, а для того, чтобы способствовать решению общественных проблем и в конечном счете делать людей счастливее.

Правовые аргументы сами по себе, без связи с жизненными реалиями, имеют склонность оказываться излишне формалистскими, текстуальными, существующими лишь для самих себя и своего воспроизведения, что в конце концов приводит к интеллектуальному инцесту, бесконечной игре в слова и движению по кругу. Именно на недопущение подобного вырождения юридической дискуссии и направлено включение в него «голосов с земли» - заключений *amicus curiae* от тех НКО, которые хорошо знают реальную ситуацию по теме, являющейся предметом рассмотрения в высшем суде национальной юрисдикции либо в международном суде. Очень часто такие суды даже больше нуждаются в «друзьях», чтобы не становиться «замками из слоновой кости», чем некоммерческим организациям требуется такая площадка выражения своего мнения, как тот или иной суд, в котором эта организация выступает в качестве *amicus curiae*.

Вместе с тем, как отмечалось выше, определенный потенциал у этого процессуального института есть, и он может использоваться для успешного достижения некоммерческими организациями своих целей и задач.

---

Статья подготовлена в рамках проекта Хельсинкского Фонда по Правам Человека «Продвижение польского опыта использования *amicus curiae* как инструмента усиления правовых действий – программа для России». Тезисы статьи были представлены автором на международной конференции «*Amicus curiae*: достижения, перспективы, вызовы», проходившей в Варшаве 14-15 октября 2019 г., организатор ХФПЧ.

Статья была опубликована в журнале Правовой диалог ([www.legal-dialogue.org](http://www.legal-dialogue.org)). Идея журнала Правовой диалог – представить площадку для живого диалога на правовые темы для представителей НКО, практикующих юристов, студентов и просто заинтересованной общественности, расширив тем самым круг активных участников и бенефициаров программы «[Правовой диалог](http://www.eu-russia-csf.org)» Гражданского форума ЕС-Россия ([www.eu-russia-csf.org](http://www.eu-russia-csf.org)).