

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И РОССИЯ

Исследуются особенности практики Европейского суда по правам человека в отношении Российской Федерации. Автор выявляет основные проблемы российской правовой системы, опираясь на анализ статистики жалоб против России, поданных в ЕСПЧ, и принятых к рассмотрению дел, а также вынесенных по ним решений. Кроме того, автор опирается на статистику сроков исполнения Постановлений ЕСПЧ по «ведущим делам» в России.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека; Российская Федерация.

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя сторонами по Европейской Конвенции по правам человека (далее Конвенция или ЕКПЧ), был образован контрольный механизм, состоящий из Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда по правам человека (далее – Суд или ЕСПЧ). С 1 ноября 1998 г., по вступлении в силу Протокола № 11, эти два органа были заменены единым, постоянно действующим Европейским судом по правам человека, учрежденным в 1959 г. Суд создан «в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней» [1. Ст. 19] (что является его главной задачей) и работает на постоянной основе. ЕСПЧ состоит из Президента Суда и его заместителей (вице-президентов).

Суд разделен на пять секций, в рамках которых созданы палаты. Каждая секция включает в свой состав президента, вице-президента и несколько судей. Состав секций утверждается в соответствии с уставом Суда и должен быть сбалансирован по географическому и половому признаку и представлять различные правовые системы государств – участников Конвенции. Заместители Председателей Секций, избранные Секциями, оказывают помощь Председателям Секций и при необходимости их замещают. Число судей, входящих в состав Суда, равно числу Высоких Договаривающихся Сторон (т.е. сегодня – 47) [1. Ст. 20]. Это лица, обладающие самыми высокими моральными качествами, они участвуют в работе Суда в личном качестве [1. Ст. 21]. Судья имеет право отказаться от участия в заседании по данному делу в случае, если он каким-то образом был причастен к фактам по делу до его рассмотрения Судом. Его замещает другой судья или судья *ad hoc*, если речь идет о национальном судье. Судьи избираются Парламентской ассамблеей Совета Европы из списка, поданного каждым государством и включающего три кандидатуры, сроком на 9 лет и не могут быть переизбраны [1. Ст. 22, 23]. Для рассмотрения переданных ему дел Суд заседает в составе единоличного судьи, комитетов из трех судей, Палат из семи судей и Большой Палаты (*the Great Chamber*) из семнадцати судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты. Расходы по содержанию Суда берет на себя Совет Европы. Бюджет Суда является частью бюджета Совета Европы, который финансируется за счет взносов государств – членов Совета Европы. Размер взноса устанавливается по шкале расчетов с учетом количества населения и размера валового национального продукта [1. Ст. 50]. Бюджет Суда на 2012 г. составил 65,810 млн евро [2].

Компетенции Суда определены в ст. 32 ЕКПЧ. Согласно Конвенции в ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, которые могут быть ему переданы в случаях, предусмотренных положениями статей: 33 (Межгосударственные дела), 34 (Индивидуальные жалобы), 46 (Обязательная сила и исполнение постановлений) и 47 (Консультативные заключения); в случае спора относительно компетенции Суда по конкретному делу вопрос решает сам Суд.

В компетенцию ЕСПЧ, в отличие от традиционных международных судебных органов (например Международного Суда ООН, появившегося несколько раньше), входит рассмотрение индивидуальных жалоб частных лиц. Однако чтобы жалоба была признана приемлемой и принята к рассмотрению Судом, необходимо соблюдение целого ряда условий: 1) подача жалобы не позднее, чем по истечении шести месяцев после вынесения постановления по вопросу компетентным государственным органом; 2) жалоба может касаться только тех нарушений, которые произошли после даты ратификации государством Европейской Конвенции (для России это 5 мая 1998 г.); 3) жалоба должна касаться событий, ответственность за которые возлагается на государство; 4) перед подачей жалобы заявитель должен исчерпать все средства защиты своих прав внутри государства. Необходимо также выяснить все фактические обстоятельства дела и собрать документальную базу доказательств: в Европейском суде доказывать факт нарушения – обязанность заявителя, поэтому без необходимых документов жалоба будет отклонена. Доказательствами в ЕСПЧ могут служить абсолютно любые документы, в том числе фотографии и видеозаписи. Описание фактических обстоятельств дела является самым значимым пунктом жалобы [3].

Следует отметить, что более половины жалоб в ЕСПЧ отклоняются по причине недостатка фактических обстоятельств или из-за неправильно составленной формы заявления. В функции Суда входит рассмотрение жалоб о нарушении прав, гарантированных Конвенцией, поданных одним государством против другого, физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией. Решения Европейского суда имеют абсолютную юридическую силу на территории государств – членов Совета Европы и обязательны для исполнения всеми органами государственной власти. При этом суд не является вышестоящей инстанцией по отношению к национальным судам и не может изменять или отменять их решений. По существу решения Европейского суда сводятся к ответу

только на один вопрос: было ли в конкретном случае нарушение положений Конвенции. Кроме того, Судом в пользу заявителя с государства, нарушившего Конвенцию, может быть взыскана соответствующая компенсация и возмещение расходов по предъявлению иска [3].

Надзор за исполнением решений Суда осуществляет Комитет министров Совета Европы, который во исполнение этой нормы призван следить не только за своевременной выплатой денежной компенсации, но и за тем как государство – участник Конвенции исправляет нарушение норм его внутреннего права или позиции судебной практики по стандартам Совета Европы. Юридически решение, вынесенное Судом, обязательно лишь для государства – ответчика по делу. Однако нередко значимость решений Суда выходит за национальные пределы, воздействуя на правовую и судебную практику и других государств – участников Конвенции.

Более половины всех жалоб, поступивших в Суд с момента его образования, касаются нарушения ст. 6 Конвенции, в которой речь идет о праве на справедливое судебное разбирательство в разумные сроки, и ст. 1 Протокола № 1 (права на защиту собственности). Вместе с тем примерно в 11% случаев Суд пришел к выводу о серьезных нарушениях Конвенции, касающихся права на жизнь или запрещения пыток, а также бесчеловечного или унижающего достоинство обращения (ст. 2 и 3 Конвенции). Около 50 000 новых жалоб поступает в Суд каждый год. В течение последних лет Суд разработал новую процедуру, появление которой связано с большим наплывом жалоб, содержащих однородные вопросы или «системные проблемы». Это проблемы, которые возникают в результате несоответствия национального законодательства положениям Конвенции. Вынося постановление по «пилотному делу», Суд призывает государство-ответчика привести национальное законодательство в соответствие с положениями Конвенции и с этой целью намечает общие меры по устранению данного нарушения [4. С. 4]. За полвека Суд вынес более 10 тыс. постановлений (10 000-е вынесено 18 сентября 2008 г.). Благодаря практике Суда Конвенция является динамичным и мощным инструментом для решения новых задач и укрепления правового государства и демократии в Европе [2]. За 10 месяцев 2012 г. Суд объявил неприемлемыми и исключил из списка подлежащих рассмотрению более 70 тыс. жалоб и отказал в регистрации еще 15,6 тыс. жалоб. Суд беспрецедентно сократил количество ожидающих рассмотрения жалоб против России – более чем на 10 тыс. (с 40 до 30 тыс.) и огласил при этом всего 120 постановлений по российским делам. 88% жалоб против России уже отнесены Секретариатом ЕСПЧ к явно неприемлемым или вызывающим серьезные сомнения в приемлемости [5]. Согласно статистике ЕСПЧ, Россия уже не первый год является лидером по количеству подаваемых исков. Значительная их часть содержит одинаковые жалобы, что свидетельствует о неудовлетворительном исполнении в стране законов, касающихся нарушений прав человека [6].

7 мая 1992 г. Россия подала заявку на вступление в Совет Европы в качестве полноправного члена, офици-

альная церемония принятия состоялась 28 февраля 1996 г. Тогда же Россия подписала Конвенцию и ряд Протоколов к ней. Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ они были ратифицированы с оговоркой и заявлениями. Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 5 мая 1998 г., одновременно вступили в силу Протоколы № 1 и № 4. Несколько позднее, 1 августа 1998 г., для Российской Федерации вступил в силу Протокол № 7, а 1 сентября 1998 г. – Протокол № 9. Эти Протоколы расширяют перечень прав и свобод, содержащихся в Конвенции. Ратифицировав Конвенцию, Россия тем самым признала обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека в Страсбурге. Это позволяет всем лицам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации (независимо от их гражданства), обращаться при соблюдении ряда условий в этот суд за защитой своих прав, которые они полагают нарушенными государством.

При ратификации Конвенции Россия сформулировала оговорку, согласно которой положения параграфов п. 3 и 4 ст. 5 (Право на свободу и личную неприкосновенность) Конвенции не препятствуют применению статей Уголовно-процессуального кодекса РСФСР от 27 октября 1960 г., регулирующих порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления. Действие оговорки охватывало положения внутреннего законодательства Российской Федерации, регулирующие вопросы ареста с содержанием на гауптвахте в качестве меры дисциплинарного взыскания, налагаемого во внесудебном порядке на военнослужащих, солдат, матросов, сержантов, старшин, прапорщиков, мичманов. С 1 июля 2002 г. на территории Российской Федерации действует новый Уголовно-процессуальный кодекс, который предусматривает судебный порядок заключения под стражу лица, подозреваемого в совершении преступления. Поэтому с 1 июля 2002 г. оговорка, сформулированная Россией при ратификации Конвенции, прекратила свое действие [7]. Россия не ратифицировала Протокол № 6 от 22 ноября 1984 г. об отмене смертной казни, однако в соответствии с условиями, выдвинутыми Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) 25 января 1996 г., Россия установила мораторий на исполнение смертных приговоров. На 1 января 2011 г. общее количество вынесенных в ЕСПЧ решений по России составило 1 079, из них заключения Суда о нарушении – 1 019; заключения о ненарушении – 39; 42 994 дела были признаны недопустимыми к рассмотрению (Inadmissibility decisions), и еще 40 295 ожидают решения [8. С. 46].

Первым постановлением ЕСПЧ по делу против России стало решение по делу А.Т. Бурдова от 7 мая 2002 г. «о неисполнении или задержках в исполнении решений внутригосударственных судов». Заявителем являлся российский гражданин Анатолий Тихонович Бурдов, который был призван военными органами в 1980-е гг. для участия в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС. Начиная с конца 1990-х гг. российские суды удовлетворяли его многократные требования о выплате различных денежных пособий, но их решения не исполнялись в течение длительных периодов времени. Настоящая жалоба касалась длительного испол-

нения нескольких решений, вынесенных в пользу заявителя в 2003–2007 гг. ЕСПЧ признал нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции, а также нарушение ст. 1 Протокола № 1 (защита собственности). Было вынесено решение о применении следующих мер: выплата государством-ответчиком заявителю в течение трех месяцев с даты окончательного решения 3 тыс. евро в счет компенсации морального вреда, включая оплату налогов, которыми облагается данная сумма [8. С. 46]. 15 января 2009 г. уже в «пилотном» постановлении ЕСПЧ по второму делу «Бурдов против России» (№ 33509/04) вследствие практики повторяющихся невыплат государством своих долгов по судебным решениям Суд постановил нарушение ст. 1 Протокола № 1, 6 и 13 (право на эффективное средство правовой защиты) Конвенции. Нарушения произошли в результате отсутствия внутригосударственных эффективных средств правовой защиты. Следуя решению ЕСПЧ, государство-ответчик в течение шести месяцев с момента, в который решение Суда вступит в силу, должно создать эффективное внутригосударственное средство правовой защиты или комплекс таких средств, обеспечивающих быстрое и адекватное восстановление нарушенных прав, включая возмещение ущерба в случае неисполнения или задержек в исполнении национальных судебных решений в соответствии с принципами Конвенции; обеспечить такое восстановление прав, включая возмещение ущерба, в течение одного года с момента, в который постановление станет окончательным.

Применение процедуры «пилотного постановления» в данном деле обусловлено повторяющимся характером лежащих в его основе проблем: широкий круг лиц, затронутых этими проблемами в России; нарушения, констатированные в данном постановлении, происходят и после первого постановления Суда [5].

Практика ЕСПЧ показывает, что гражданам России все чаще удается отстоять свои права [9]. Россияне лидируют по обращениям в ЕСПЧ, увеличивается и число принятых решений. Так, за 10 месяцев 2011 г. ЕСПЧ вынес более 10 тыс. решений, тогда как в 2010 г. эта цифра не поднялась выше 7 тыс. за год. Согласно данным на 31 октября 2011 г., за все время работы ЕСПЧ было зарегистрировано 153 тыс. жалоб от россиян. Ежегодно в Суд поступает примерно 15 тыс. жалоб из России. Как отметил А. Ковлер, судья в ЕСПЧ от России: «Есть надежда, что в скором времени мы сравняем количество жалоб и выносимых решений». Наиболее активно граждане России жалуются на неисполнение постановлений национальных судов – около 17% от всех поданных жалоб. На втором месте – жалобы на низкий уровень оказания медицинских услуг, плохие условия содержания в предварительном заключении и нарушение принципа состязательности сторон в судебных процессах [10].

Большое количество жалоб объясняется проблемами национальных правовых систем, не справляющихся с потоком исков своих граждан. Однако нельзя исключать и так называемый «демонстративный эффект»: когда человек узнает из СМИ или от знакомых о положительном решении в Страсбурге дела, похожего, по

его мнению, на его случай. По мнению А. Ковлера, к таким случаям можно отнести: первое постановление по делу «чернобыльца» Бурдова, после которого пошли жалобы от «чернобыльцев» о невыплате их пособий; то же произошло и с матерями из Нововоронежа, которые требовали выплаты трёхгодичной задолженности по детским пособиям; пенсионерами-«вредниками» из Электростали, претендующими на повышенную пенсию за работу на вредном производстве; военнослужащими из Новочеркасска, которые требовали получения пенсии и т.д. «Такие дела мы на своем профессиональном жаргоне называем “клонами”: 60% постановлений, выносимых Судом, – это постановления по таким делам», отмечал А. Ковлер [11].

Необходимо также отметить факт роста числа жалоб против России, объявленных ЕСПЧ неприемлемыми или исключенными из списка подлежащих рассмотрению дел. Так, в 2010 г. из 14 309 жалоб против России к указанным было отнесено 6 911, а в 2011 г. из поданных 12 465 – 12 223. Россия из года в год занимает первое место по числу поданных жалоб и каждый год проигрывает большое число исков в ЕСПЧ. По статистике ЕСПЧ в 2010 г. наиболее часто выносились постановления по делам против Российской Федерации, в которых отражались следующие нарушения: бесчеловечное, унижающее достоинство обращение (ст. 3 Конвенции); несоблюдение ст. 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [12]. Согласно статистике распределения ожидающих рассмотрения жалоб по государствам-ответчикам по состоянию на 31 октября 2012 г., Россия также лидирует – 30 100 (22,2%) (по сравнению с показателем на 31 декабря 2011 г. (40 250 – 26,6%) количество жалоб снизилось). По состоянию на июнь 2012 г. вынесены решения по 1212 российским жалобам, что составляет 8,15% от числа всех вынесенных судом решений с момента его основания в 1959 г. По этому показателю Россия занимает третье место, уступая лишь Турции (18,49%) и Италии (14,58%). Только в 49 жалобах на Россию нарушения прав не были подтверждены. В 570 случаях ЕСПЧ признавал нарушение Российским государством права на справедливый суд [12]. Неутешительным является тот факт, что исполнение мер общего характера в отношении России признано неудовлетворительным. Из России с уверенным постоянством поступают однотипные жалобы, что указывает на сохранение условий, приводящих к таким нарушениям, и на неэффективность мер, которые принимает государство для решения системных проблем.

Говоря об исполнении решений ЕСПЧ в России, следует обратить особое внимание на статистику сроков выплаты государствами-ответчиками справедливой компенсации и сроков исполнения постановлений ЕСПЧ по «ведущим делам». Согласно статистике Комитета министров СЕ Россия за 2010–2011 гг. произвела 86 выплат вовремя. За пределами надлежащего срока было сделано 67 выплат, а произведенных выплат осталось 325. При этом значительное количество выплат задерживается более чем на 5 лет [13]. Сумма присужденных компенсаций за 2010–2011 гг. по решениям Суда составляет 16,136.590 млн евро по решениям Суда составляет 16,136.590 млн евро (7,409.391 млн евро за 2010 г. и 8,727.199 млн – за

2011 г.) [14]. Таким образом, система правовой защиты Совета Европы, охватывая весь комплекс мер в данной области, является уникальной. Деятельность ЕСПЧ в совокупности с деятельностью Комитета Министров СЕ гарантирует соблюдение прав человека в государствах-членах. Европейский Суд можно назвать своеобразным инструментом «мягкого подталкивания» государства к совершенствованию качества его законодательства. Необходимо отметить, что структура Суда позволяет не затрачивать время судей на рассмотрение неприемлемых жалоб и не собирать Большую Палату по незначительному поводу, а также предусматривает рассмотрение дел без личного участия заявителя, что содействует ускорению работы судебной инстанции. Коллективное рассмотрение жалоб в Палате позволяет обеспечить справедливое разбирательство, а регулярная смена судей содействует улучшению качества ведения судебных дел и компетентности выносимых решений.

Практика ЕСПЧ по рассмотрению жалоб россиян показывает, что нарушения прав и свобод, закрепленных в Конвенции, часто происходят из-за ненадлежащего толкования и применения российских законов. Высокий процент жалоб, объявленных ЕСПЧ неприемлемыми или исключенными из списка подлежащих рассмотрению дел, говорит о слабости системы информирования должностных лиц, судей, юридического сообщества и граждан о процедуре подачи и рас-

смотрения жалобы в ЕСПЧ. Информирование о решениях и практике Суда важно для обеспечения соответствия правоприменительной практики стандартам ЕСПЧ, поскольку решения ЕСПЧ являются актами судебного толкования норм, т.е. источником права для российских судей и правоприменителей. Причиной низкой информированности может являться то, что ЕСПЧ публикует решения только на официальных языках Суда – французском и английском. Для целей информирования представителей российского юридического сообщества существует офис Представителя РФ в Европейском Суде, который обязан ставить в известность о вынесенных по России решениях Верховный Суд и другие органы власти, он же занимается и переводом решений на русский язык и консультациями. Важно отметить, что практика рассмотрения ЕСПЧ дел в отношении страны, указывая на пробелы в законодательстве и проблемы правоприменительной практики, оказывает положительное влияние на правоохранительную политику и судопроизводство, что помогает совершенствовать правоприменительную систему. Таким образом, можно говорить о том, что ЕСПЧ является «экспертным центром», который проводит необходимую для правоприменительной системы страны работу и, в действительности, способен выявлять проблемные стороны законодательства и судопроизводства.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Европейская Конвенция по правам человека измененная и дополненная Протоколами № 11 и № 14 в сопровождении Дополнительного протокола и Протоколов № 4, 6, 7, 12 и 13.* URL: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40F8-93AF-8EF6D817C710/0/Convention_RUS.pdf, свободный.
2. *Cour Européenne des Droits de l'Homme. О Суде.* Коротко. URL: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/35A9C0D7-414B-44AB-9F5E-FE46251B855F/0/Court_in_brief_RUS.pdf, свободный.
3. *Смоленский М.Б.* Адвокатская деятельность и адвокатура Российской Федерации. Функции и задачи Европейского суда по правам человека. URL: <http://www.studentu-vuza.ru/literatura/advokatskaya-deyatelnost-i-advok/funktsii-i-zadachi-evropeyskogo-suda-po-pravam-cheloveka.html>, свободный.
4. *Cour Européenne des Droits de l'Homme.* Европейский суд по правам человека. 50 вопросов о работе ЕСПЧ. URL: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/729A8F8E-75DA-4F70-A472-2DCE4CE88E60/0/50Questions_RUS.pdf, свободный.
5. *Первое* пилотное постановление в отношении России по проблеме неисполнения или задержек в исполнении решений внутренних судов // Европейский Суд по правам человека. 15.01.2009. Пресс-релиз Секретаря Суда. Постановление Палаты в деле Буров против России (No. 2). URL: <http://www.espch.ru/content/view/161/34>, свободный.
6. *Новикова А.* Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека: ожидания и оценки российских правоприменителей. 16.12.2012 // Портал ПОЛИТ.РУ. URL: <http://www.polit.ru/article/2009/12/28/espch>, свободный.
7. *Европейская концепция о защите прав человека и основных свобод // Отечественные записки.* 2003. № 2. URL: <http://www.magazines.russ.ru/oz/2003/2/evrop.html>, свободный.
8. *European Court of Human Rights.* Country fact sheets, 1959–2010. Strasbourg, 2011.
9. *Интервью с судьей от России в ЕСПЧ Анатолием Ковлером // Информационный портал Право.Ru.* 27.10.2010. URL: <http://www.pravo.ru/review/face/view/40479>, свободный.
10. *А. Ковлер о жалобах россиян и ЕСПЧ // Новости информационного портала sasudili.ru.* от 19.12.2011. URL: <http://www.zasudili.ru/news/index.php?ID=1851>, свободный.
11. *Статистика Европейского суда, 1959–2011.* 2010. URL: <http://www.europeancourt.ru/statistika-evropejskogo-suda>, свободный.
12. *Статистика российских дел в ЕСПЧ // Коммерсантъ.* №106 (4891). 14.06.2012. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1957990>, свободный.
13. *Дополнительная статистика Комитета Министров Совета Европы, касающаяся исполнения Постановлений Европейского Суда по правам человека.* URL: http://europeancourt.ru/uploads/Statistika_Evropeyskogo_Suda_24.pdf, свободный.
14. *Статистика Комитета Министров Совета Европы, касающаяся исполнения Постановлений Европейского Суда по правам человека.* URL: http://www.europeancourt.ru/uploads/Statistika_Evropeyskogo_Suda_23.pdf, свободный.

Статья представлена научной редакцией «История» 3 апреля 2013 г.