



ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

В.А. Северухин

Особенности конкретизации права в постановлениях Европейского суда по правам человека

В статье анализируются особенности конкретизации права в постановлениях Европейского суда по правам человека и предлагается их классификация. Исследование данной проблемы способствует выявлению «системных или структурных проблем» государства и устранению нарушений норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод на национальном уровне.

Ключевые слова: системные или структурные проблемы; конкретизация права; Европейский суд; права человека; постановления Европейского суда.

Проблемы современного государства воспринимаются и оцениваются путем анализа эффективности его политической, экономической и правовой систем. Недостатки этих систем порождают определенные проблемы государств, которые влекут за собой нарушения норм национального и международного законодательства, прав человека и гражданина. Исследования проблем государства предпринимаются как с позиций анализа нарушений норм национального законодательства и практики его применения в сфере прав человека, так и с позиций нарушения норм международных соглашений. Важная роль в оценке нарушений государствами норм Европейской конвенции о защите прав человека (далее Конвенция) принадлежит Европейскому суду по правам человека (далее Суд). Контроль за соблюдением норм Конвенции предусмотрен не только на национальном уровне, но и на уровне европейского контрольного механизма¹. Такой подход позволяет государствам всесторонне оценивать свои «системные или структурные проблемы» и принимать меры к их устранению. Под системными или структурными проблемами

¹ Правовой основой организации и деятельности Суда является Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. Вместе с Протоколом № 11 к этой Конвенции был создан контрольный механизм. Конвенция вступила в силу 11 мая 1994 г., для Российской Федерации 5 мая 1998 г.

понимаются *повторяющиеся нарушения длящегося характера, охватывающие широкий круг лиц* (выделено мной. — В.С.) [4: с. 35–41].

Европейские государства, подписавшие Конвенцию, тем самым взяли на себя обязательства привести национальное законодательство в соответствие с нормами этого документа [1].

Имплементация норм Конвенции, их конкретизация в национальном законодательстве осуществляется в соответствии с требованиями и особенностями их национальных правовых систем и решений национальных судов.

Постановления Суда также имеют свои особенности конкретизации права. Общей особенностью этих постановлений является то, что Суд устанавливает ответственность государства-ответчика за нарушения определенных норм Конвенции и определяет сроки для устранения этих нарушений.

Постановления Суда в контексте конкретизации права можно классифицировать по различным основаниям. Это прежде всего дела с вынесением решения в адрес конкретного государства и конкретных заявителей. В этих случаях Суд констатирует нарушение конкретных норм Конвенции и возлагает обязанность на государство-ответчик по их устранению. Следует обратить внимание, что Суд не конкретизирует ни государственные органы, ни должностных лиц, которые должны принять меры для устранения выявленных нарушений. Право выбора средств для устранения нарушений, а также правоприменение Суд оставляет за самим государством-ответчиком. В постановлении Суда в зависимости от обстоятельств дела может быть определена конкретная сумма компенсации морального ущерба для заявителя, которую должно выплатить государство-ответчик.

Существенные особенности конкретизации права имеют и так называемые «пилотные постановления» Суда. Реагируя на большое количество дел, возникающих в отношении некоторых стран вследствие имеющихся у них системных или структурных государственных проблем, Суд с 2004 года начал применять особую процедуру — «пилотные постановления». Результатом этой процедуры стало формулирование в постановлении Суда в рамках отдельного дела наличие «системных или структурных проблем» у государства-ответчика, которые привели к нарушениям норм Европейской конвенции в отношении значительного числа граждан. Суд предписывал своим постановлением необходимость принятия соответствующих мер по исправлению ситуации, которая привела к массовому нарушению норм Конвенции. Такая формулировка дает возможность государству-ответчику не только принять меры индивидуального и общего характера по исполнению постановления суда, но и побуждает государство-ответчик к разрешению аналогичных дел на внутригосударственном уровне [1: с. 35–41].

Другая особенность конкретизации права по «пилотным постановлениям» Суда в том, что они распространяются не только на конкретного заявителя, но и касаются других лиц, у которых нарушены аналогичные права.

Речь идет о так называемых «клонových» делах. Этот термин появился в отчете Суда за 2003 год. По смыслу он имеет в виду группу дел, в которых продолжают нарушения Конвенции, причиной которых являются одни и те же законодательные дефекты, аналогичные тем, которые ранее были установлены Судом. Наличие дел-клонов указывает на повторяющийся и носящий системный характер нарушений. Данную проблему Суд пытается решить путем принятия пилотных решений. Это дает возможность разгрузить канцелярию Суда, ускорить прохождение клоновых дел и воздействовать на государство-ответчик с целью устранения причин, породивших эти нарушения.

Суд не всегда реагирует пилотными постановлениями на системные нарушения. В соответствии со статьей 46 Конвенции Суд обращает внимание государства-ответчика на его обязательства по комплексному решению системных проблем. Меры общего характера в резолюции не указываются и рассмотрение дел-клонов не откладывается. Такие постановления Суда принято обозначать «квазипилотными решениями».

В юридической литературе пилотные постановления Суда изучены явно недостаточно. С позиции конкретизации права содержание этих постановлений не исследовалось. По нашему мнению, с указанной позиции их можно классифицировать следующим образом: 1) по видам нарушений; 2) по сферам (социальная, правоохранительная, финансовая и др.); 3) по реакции государств-ответчиков на пилотные постановления; 4) по субъектам ответственности за выполнение мер общего характера; 5) по проблемам, не связанным с нормами действующего национального законодательства, а обусловленными материально-техническими возможностями государства.

Некоторые комментарии к предложенной классификации.

1. По видам нарушений.

1.1. Чрезмерно длительное судопроизводство. Эта структурная проблема касается ряда государств. Так, по Греции Суд вынес около трехсот решений по этому основанию. В отношении ФРГ Суд неоднократно отмечал, что не обеспечиваются разумные сроки рассмотрения дел в административных судах и отсутствуют средства правовой защиты, позволяющие получить возмещение за чрезмерно длительное судебное разбирательство.

Аналогичные недостатки Суд отмечал в Болгарии. Это — чрезмерная длительность разбирательства по гражданским и уголовным делам. Отсутствие национальных средств правовой защиты не позволяет заявителям добиваться признания их права в разумные сроки.

Данная структурная проблема, по мнению Суда, актуальна и для Турции по административным, гражданским, уголовным, коммерческим, трудовым делам.

Длительное неисполнение судебных решений является структурной проблемой для правовых систем России, Молдовы, Украины. Ситуация усугублена отсутствием эффективных национальных средств правовой защиты

и возможности требования компенсации за задержку в исполнении судебных решений (ст. 6 и ст. 13 Конвенции).

В январе 2009 года Суд вынес первое «пилотное постановление» в отношении России в связи с систематическим неисполнением или длительными задержками исполнения решения национальных судов («Бурдов против России»). Суть дела. Российские суды удовлетворяли его требования о выплате различных денежных пособий, положенных ему как «ликвидатору» аварии на Чернобыльской АЭС. Судебные решения, вынесенные в его пользу, не исполнялись в течение 4 лет.

Неисполнение судебных решений в Российской Федерации на тот период, да и в настоящее время — острая проблема, и носит она массовый характер. Ряд решений, как установил Суд, не исполнялись до 10 лет. В этом плане характерно дело «Илюшкин и другие против России». Национальные суды принимали решения в пользу заявителя, однако эти решения не исполнялись. Аналогичная ситуация с жалобами, которые касались решений национальных судов о нарушениях прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства, выделения субсидий, детских пособий, обеспечения жильем и др. По данным на 2009 год таких жалоб в Суде было около 50 000. В целом неисполненными были на тот период времени сотни тысяч решений национальных судов².

1 июля 2014 г. Суд вынес второе пилотное постановление в отношении России в связи с неисполнением государством судебных решений. Речь идет о деле «Герасимов и др. против России». Суд отметил нарушения ст. 13 Конвенции в связи с отсутствием средств правовой защиты в отношении неисполнения или чрезмерно длительного исполнения судебных актов, принятых в пользу заявителей. Им была присуждена компенсация морального вреда³. Признанные нарушения вытекают из несовместимой с Конвенцией практики отказа государства выполнять наложенные на него судебными актами обязательства в натуре, применительно к которой пострадавшие не располагают эффективным внутригосударственным средством правовой защиты.

Российская Федерация в сотрудничестве с Комитетом министров Совета Европы должна в соответствии с конвенционными принципами, сформулированными в практике ЕСПЧ, создать в течение года со дня вступления в силу настоящего Постановления эффективное внутреннее средство правовой защиты или систему таковых с тем, чтобы обеспечить надлежащее и достаточное искоренение проблемы неисполнения или чрезмерно длительного исполнения судебных актов, за которые государство несет ответственность.

Россия в течение двух лет со дня вступления в силу настоящего Постановления должна предоставить компенсацию всем жертвам длительного неисполнения судебных актов, налагающих на лиц, за которые государство несет

² URL: <http://www.espch.ru/content/view/145/34> (Дата обращения: 15.01.2013).

³ URL: http://www.zakon.ru/Blogs/rossijskaya_xronika_evropejskogo_suda_iyul_2014_goda/14481 (дата обращения: 27.09.2013).

ответственность, обязательства в натуре, если они обратились в ЕСПЧ до дня оглашения настоящего Постановления и их жалобы коммуницированы или будут коммуницированы властям государства-ответчика; в ожидании исполнения указанных мер ЕСПЧ откладывает на период до двух лет со дня вступления в силу настоящего Постановления производство по всем жалобам, касающимся неисполнения или чрезмерно длительного исполнения судебных актов, налагающих на лиц, за которые государство несет ответственность, обязательства в натуре, сохраняя за собой право объявить любую такую жалобу неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел на основании мирового соглашения или разрешения спора иным образом⁴.

1.2. Бесчеловечное и унижающее достоинство обращение с заключенными (нарушение ст. 3). Эта проблема относится к числу структурных и включает в себя: неадекватные условия содержания в следственных изоляторах (острая недостаточность пространства в камерах, нехватка спальных мест, ограниченное поступление дневного света и свежего воздуха, невозможность уединиться при пользовании туалетом). Эта проблема характерна для России, правительство которой предпринимает определенные меры по улучшению условий содержания заключенных в местах лишения свободы.

«Пилотные постановления» по аналогичным проблемам принимались Судом в отношении Польши и др. стран.

Статья 3 Конвенции запрещает пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, или наказание, независимо от обстоятельств или поведения жертвы. В этом контексте характерны рассмотренные Судом дела «Лабито против Италии», «Придтии против Соединенного Королевства», «Дугаз против Греции», «Альвер против Эстонии», «Каралевичюс против Литвы» и др. Суд фактически конкретизировал и дал трактовку *общих принципов содержания заключенных* (выделено мной. — В.С.). Это запрет пыток или унижающего достоинство обращение, запрет жестокого обращения, которое включает в себя реальные телесные повреждения, или интенсивные физические или нравственные страдания. Суд подчеркнул, что для отнесения к сфере ст. 3 Конвенции испытываемые страдания и унижения в любом случае должны выходить за пределы неизбежного элемента страдания или унижения, связанного с содержанием под стражей.

Конкретизация Судом трактовки норм Конвенции в виде общих принципов содержания заключенных предоставляет возможность законодателям государств — участников Конвенции самим сформулировать соответствующие нормы права с учетом их исторических и национальных традиций.

1.3. Отсутствие эффективного расследования случаев смертей, пыток, исчезновений, незаконных арестов побудило Суд дать толкование статей 2 и 3 Конвенции и установить обязанность государственных органов проводить

⁴ URL: <http://www.europeacourt.ru/tag/postanovleniya-evropejskogo-suda/> (дата обращения: 15.01.2013).

эффективное расследование смертей, исчезновений, а также сообщений о пытках и жестоком обращении. Расследование считается эффективным, если оно, исходя из практики Суда, соответствует следующим основным принципам: быстроте, независимости, тщательности, доступу пострадавших к расследованию. В данных случаях Суд конкретизировал виды правонарушений и обосновал основные принципы эффективного расследования.

Европейский суд многократно признавал, что компетентные органы России нарушали требования о проведении эффективного расследования, и не только по так называемым «чеченским делам» (решения Суда по 90 пропавшим и свидетельства выживших.) Это касается и случаев неправомерного задержания, исчезновения людей, отсутствия должного расследования, пытки. Суд устанавливал схожее поведение государственных органов и должностных лиц, что дает основание говорить о наличии устойчивой практики нарушения норм Конвенции. Фактически Суд признал типичной для России проблему пыток задержанных. В 2013 году Суд объединил 7 жалоб россиян на пытки в правоохранительных органах и неэффективное их расследование в дело «Девяткин и другие против России»⁵.

1.4. Несовершенство или отсутствие системы выплаты компенсации или реституции. Эта проблема структурного характера касалась ряда стран участников Конвенции.

В этом плане необходимо отметить первое пилотное постановление Суда от 22.06.2002 («Брониовски против Польши»). После пересмотра восточных границ Польши в результате Второй мировой войны Польша предприняла попытку выплатить компенсацию за имущество, утраченное ее гражданами, репатрированными с территорий за рекой Буг, отошедших к Украине, Белоруссии и Литве. Суд установил наличие в правовой системе этого государства структурного недостатка. Компенсацию за имущество не получило примерно 80 000 человек. В июле 2005 года Польша приняла закон, который предусмотрел финансовую компенсацию за утраченное имущество. Эти меры были признаны Судом эффективными и рассмотрение свыше 200 аналогичных дел Судом было отложено. Данная проблема была довольно быстро и успешно решена правительством Польши путем заключения мировых соглашений с каждым из пострадавших.

Суд установил недостатки в системе возврата валютных вкладов в Боснии и Герцеговине, которые были внесены еще до распада СФРЮ.

Неэффективность системы выплаты компенсации или реституции являлась повторяющейся и широко распространенной проблемой в Румынии, Албании. Правительства этих стран, выполняя решения Европейского суда, приняли определенные меры законодательного и административного характера для устранения отмеченных Судом нарушений.

Проблема невыплаты различных компенсаций актуальна и для России. Структурные проблемы в судебной сфере проявляются в различных аспектах.

⁵ URL: <http://pravo.ru/story/view/100394/> (дата обращения: 01.11.2014).

По этим основаниям 15 января 2009 года Россия получила первое пилотное постановление («Бурдов против России»). В резолютивной части Суд указал не только на длительность неисполнения государством решений национального суда, но и на необходимость предоставить возмещение пострадавшему за неисполнение органами государственной власти долгов по решению суда. Проблема компенсации, на наш взгляд, является лишь частью более общей и актуальной для России проблемы — неисполнения судебных решений. Невыплаты компенсаций можно рассматривать как проблему, производную от неисполнения решений национальных судов.

Российская Федерация выполнила постановления Европейского суда. Был принят Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушения права на судопроизводство в разумный срок или право на исполнение судебного акта в разумный срок». Суть документа: за возмещением вреда могут обращаться как граждане, так и организации; возмещение возможно только материального вреда; гражданин обязан вначале использовать средства защиты своих прав, предусмотренных настоящим законом, а затем обращаться в Европейский суд.

Принятие этого нормативного акта не решило всех проблем, но явилось правовой базой для наведения порядка в части выплаты компенсации. Изменения в законодательных актах России рассматриваются как форма реализации мер общего характера, предусмотренных пилотными постановлениями Европейского суда, и как конкретизация требований норм Конвенции на национальном уровне.

1.5. Лишение всех избирательных прав осужденных. Законодательство ряда европейских стран предусматривает лишения избирательных прав осужденных, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. Данную проблему не следует рассматривать как приоритетную. Актуализирована она была в 2005 году Европейским судом (по делу «Кринс и М.Т. против Соединенного Королевства»). Лишь в 2012 году, спустя 5 лет, Великобритания внесла определенные поправки в законодательство о выборах. Соответствующие изменения должны быть внесены в законодательства и других европейских стран, в том числе и России. Однако этого сделано не было. Проблема полного или частичного лишения избирательных прав осужденных, находящихся в заключении в европейских странах, имеет своих сторонников и противников. Суд не стал проводить жесткой линии в отношении стран, которые сохранили возможность лишения избирательных прав осужденных. Конкретизация права в постановлении Суда ограничивалась необходимостью приведения в соответствие законодательства Соединенного Королевства с нормами Европейской конвенции.

2. По сферам правонарушения (социальная, правоохранительная, финансовая и др.) Постановления Суда, в том числе и пилотные, фактически касаются всех сфер. Такая конкретизация позволяет государству обратить внимание на необходимость внесения изменений в соответствующие законодательные акты и правоприменительную практику.

Социальная сфера. Наибольшее количество однородных жалоб поступало и поступает в Суд по нарушениям норм Конвенции именно в этой сфере.

Что касается нарушений в правоохранительной и финансовой сферах государств, то эти проблемы частично изложены выше. Недостатки в правовом регулировании финансовой системы государства негативно сказываются прежде всего на социальной сфере (выплаты различных социальных пособий, льгот, предоставление жилья и др.). В то же время эта проблема и правоохранительной системы государства. Длительное неисполнение судебных решений по искам граждан, связанных с различными материальными выплатами государственных и муниципальных органов, также следует рассматривать как нарушения и в финансовой сфере.

Суд в своих постановлениях отмечал, что недостаток финансовых средств является одной из причин неблагополучия в следственных изоляторах России, Польши.

3. По реакции государств-ответчиков на пилотные постановления. Общий подход к этой позиции следующий. Государства, подписавшие Конвенцию, как правило, выполняют постановления Суда в полном объеме. Однако имеют место отдельные нарушения:

3.1. Не все государства-ответчики выдерживают сроки выполнения постановлений Суда. Как правило, Суд устанавливает шестимесячный, годичный и реже полуторагодичные сроки. Государства-ответчики не всегда укладываются в эти сроки. В отдельных случаях Суд с пониманием относится к таким ситуациям и продлевает эти сроки.

3.2. Частичное исполнение постановлений Суда. Это, как правило, удовлетворение требований конкретных заявителей и невыполнение мер общего характера, т. е. устранение системных или структурных проблем. Данный вариант характерен для России, Молдовы. Удовлетворить требования одного лица или даже группы лиц проще и менее затратно, чем внести существенные изменения в законодательство, практику его применения, а в отдельных случаях необходимы существенные материально-технические ресурсы.

4. По субъектам ответственности за выполнение мер общего характера, предусмотренных в постановлениях Суда.

В целом ответственность за выполнение постановлений Суда возлагается на само государство-ответчик, а конкретизация права по субъектам (законодательная, исполнительная или судебная власти) определяется самим государством. Большинство участников Конвенции, реагируя на постановления Суда, были вынуждены вносить те или иные изменения в национальное законодательство. В резолютивной части постановления Суда указываются меры общего характера в адрес конкретного государства-ответчика. Но по логике Конвенции другие государства, если у них имеются аналогичные системные или структурные нарушения, также обязаны принять соответствующие меры.

5. По проблемам, не связанным с нормами действующего национально-го законодательства, а обусловленным материально-техническими факторами

и иными реальными возможностями государства. Эта проблема, как правило, является причиной невыполнения государствами требований общего характера, предусмотренных пилотными постановлениями. По этому поводу комментарии уже были изложены.

Таким образом, конкретизация постановлений Суда в отношении государств — участников Конвенции осуществляется весьма корректно и гибко и достаточно эффективно.

Литература

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.
2. Совместное Постановление Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ № 30/64 от 23 декабря 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок» // Российская газета. 2011. 14 января.
3. Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2012. № 11. 18 с.
4. *Северухин В.А.* К понятию и содержанию «системных или структурных проблем» в Российской Федерации. // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2013. № 2 (12). С. 35–41.

References

1. Konvenciya o zashhite prav cheloveka i osnovny'x svobod (Zaklyuchena v g. Rime 04.11.1950) (s izm. ot 13.05.2004) // Byulleten' mezhdunarodny'x dogovorov. 2001. № 3.
2. Sovmestnoe Postanovlenie Plenumov Verxovnogo Suda RF i Vy'sshego Arbitrazhnogo Suda RF № 30/64 ot 23 dekabrya 2010 g. «O nekotory'x voprosax, vznikayushhix pri rassmotrenii del o prisuzhdenii kompensacii za narushenie prava na sudoproizvodstvo v razumny'j srok» // Rossijskaya gazeta. 2011. 14 yanvarya.
3. Byulleten' Evropejskogo suda po pravam cheloveka. Rossijskoe izdanie. 2012. № 11. 18 s.
4. *Severuxin V.A.* K ponyatiyu i sodержaniyu «sistemny'x ili struktorny'x problem» v Rossijskoj Federacii. // Vestnik MGPU. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2013. № 2 (12). S. 35–41.

V.A. Severukhin

Concretization Features of Law in the Decrees of the European Court of Human Rights

The paper analyzes the particularities of law concretization in the decrees of the European Court of Human Rights and the author proposes their classification. The study of the problem helps to identify «systematic or structural problems» of the state and the elimination of violations of the Convention about the protection of human rights and fundamental freedoms at the national level.

Keywords: systematic or structural problems; concretization of law; European court; human rights; decrees of European court.