

## История становления и развития Европейского Суда по правам человека

Андрианова Екатерина Дмитриевна,  
преподаватель кафедры теории права, государства и судебной власти  
Российский государственный университет правосудия (г. Москва)

Ужасы Второй Мировой войны стали поводом для мирового сообщества задуматься: что является высшей ценностью в демократическом обществе? Как следует добиться такого сосуществования, когда отказ от войны станет средством решения спорных вопросов между государствами? Применительно к Европе решение было найдено уже в 1949 году, когда был основан Совет Европы - международная организация, которая содействует сотрудничеству между её членами в области стандартов права, прав человека, демократического развития, законности и культурного взаимодействия. В организацию на данный момент входит 47 государств, в том числе и Российская Федерация, которая стала ее членом в 1996 году, а 5 мая 1998 года ратифицировала Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [16] (далее - ЕКПЧ, Конвенция) — одного из самых значимых международных договоров, который не только провозглашает основополагающие права человека, но и является причиной создания особого механизма их защиты, о становлении и развитии которого будет сказано далее.

Конвенция имеет обязательную силу для всех государств-участников Совета Европы. Государство, подписавшее Конвенцию, а также Протоколы к ней (т.е. документы, дополняющие первоначальный текст Конвенции, а также вносящие изменения в ее отдельные положения), именуемое также «Государство - участник Конвенции», признает и гарантирует основные гражданские и политические права своих граждан, а также любого другого лица, на которое распространяется действие его законов.

18 статей Конвенции предусматривают, в частности, право на жизнь, право на справедливое судебное разбирательство, право на уважение частной и семейной жизни, свободу выражения мнения, свободу мысли, совести и религии, право на уважение частной собственности. Они также запрещают пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение и наказание, рабство и принудительные работы, бесосновательное и незаконное заключение под стражу, дискриминацию в использовании прав и свобод, гарантируемых Конвенцией [9].

Принятие в 1950 году десятью членами Совета Европы Европейской Конвенции по правам человека и вступление её в силу в 1953 году привело к необходимости создания эффективного наднационального механизма контроля неукоснительного соблюдения и исполнения норм Конвенции её государствами-участниками. Таким механизмом стал существующий в г. Страсбурге (Франция) с 1959 года и по настоящее время Европейский Суд по правам человека (далее — ЕСПЧ, Суд) — международный судебный орган, юрисдикция которого распространяется на все государства-члены Совета Европы, ратифицировавшие Европейскую Конвенцию по правам человека. Суд состоит на данный момент из 47 Судей, в чью компетенцию входят все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, которые могут быть Суду переданы в случаях заявлений граждан или государств о предположительном нарушении Конвенции государством-членом.

Длительный период между вступлением в силу Конвенции и началом действия Суда бывший его Судья В.А. Туманов объясняет следующим: ратификация Конвенции государством-участником не означала автоматического признания юрисдикции Суда, так как требовалось особое заявление государства о признании за его гражданами и их объединениями права обращения в Суд (только 8 заявлений было собрано к 1958 году). Более того, первоначально механизм контроля включал в себя три органа: Европейскую Комиссию по правам человека, Европейский Суд по правам человека и Комитет министров Совета Европы. Приемлемость всех жалоб (т. е. подпадают ли они под действие Конвенции), которые были поданы заявителями, предварительно рассматривались Европейской Комиссией по правам человека, которая проводила изучение фактических обстоятельств дела, обязательные примирительные процедуры. Положительное решение о приемлемости жалобы было основанием для передачи дела в Европейский Суд по правам человека, принявшего окончательное и обязательное для государства решение по делу. Но до тех пор, пока Комиссия не накопила исходных материалов, создание Суда практически не начиналось [15, С.15].

Следует заметить, что в соответствии с п.2 ст. 31 предыдущей редакции Конвенции квазиюрисдикционными полномочиями был наделен Комитет министров Совета Европы: доклад Комиссии по итогам рассмотрения жалобы направлялся в Комитет министров, только после этой процедуры дело могло быть передано в Суд. Если в течение трех месяцев с момента направления доклада Комитету министров дело в Суд передано не было, то Комитет сам решал вопрос, имело ли место нарушение Конвенции, и любое такое решение было обязательным для государства-участника, согласно ст. 32 Конвенции (в предыдущей редакции) [4]. Деятельность такого политического органа, как Комитет министров, была лишена гласности, участия заявителей и их представителей, доведения до их сведения (равно как и до сведения других заинтересованных лиц) мотивов, обосновывающих принятое решение (его текст нигде публично не оглашался) [15, С.16], что не могло не послужить одной из причин реформы Суда, о которой будет сказано далее.

Результатом первого периода деятельности Суда стало апробирование на практике принятого в 1959 году Регламента Суда и основных процессуальных правил, порядка рассмотрения дел, структуры, стиля аргументации решений.

Одними из первых дел, рассмотренных Судом, были такие, как: Лоулесс против Ирландии 1961 года (о заключении под стражу члена Ирландской Республиканской Армии), Бекер против Бельгии 1962 года (о свободе слова журналиста), дело, «относящееся к некоторым аспектам законов об использовании языков в системе образования Бельгии» 1968 года (о дискриминации франко-говорящих обучающихся, где Суд установил одно из главных правил, которое остается неизменным и до сих пор: пользование правами и свободами, признанными Конвенцией, должно обеспечиваться без какой-либо дискриминации, кроме

случаев установления баланса публичных и частных интересов) [1]. До начала 90-х годов число рассмотренных Судом дел подошло к 200, а некоторые решения можно назвать модельными. Статистика дел до периода реформирования Суда, приведенная В.А. Тумановым, такова: против Великобритании - 38 жалоб, против Италии - 31 жалоба (большинство дел о «разумном сроке судебного разбирательства»), против Федеративной Республики Германии - 22 жалобы, против Нидерландов - 18 жалоб, против Австрии, Бельгии и Франции - по 15 жалоб. Из числа государств - основателей Совета Европы меньше всех выступала в качестве ответчика Норвегия — 1 раз [15, С.10]. Основное место в практике Суда заняли индивидуальные жалобы, однако, при рассмотрении дела в Суде участие заявителя не было предусмотрено, а в ходе публичных слушаний могли выступать лишь представители Комиссии и государства-ответчика. Ситуация изменилась с принятием нового Регламента Суда в 1983 году: заявитель получил статус стороны в процессе, но не в личном качестве, а в лице своего представителя, которым мог быть адвокат из любой страны, входящей в состав Совета Европы, и уже тогда назревал вопрос о полноправном участии заявителя в судебном процессе.

«Предреформационный» период ознаменовался резким увеличением числа дел, рассмотренных Судом, как следствие пополнения Совета Европы новыми государствами-членами, а также установления авторитета Суда. Можно привести примерную статистику дел, рассмотренных с начала 90-х годов до 1997 года (около 600 дел): Италия являлась ответчиком по трети поданных заявлений (главным образом о нарушении «разумного срока» судебного разбирательства), Франция была ответчиком по 79 заявлениям, Великобритания — по 59 заявлениям, Австрия — по 54 заявлениям, Греция — по 30 заявлениям.

Очевидно, что вера в действенность и эффективность Суда, который являлся последним рубежом защиты от произвола национальных властей, только усугубило его положение: увеличение количества заявлений вело лишь к невозможности отвечать на них в приемлемые сроки, что потребовало кардинального изменения механизма защиты.

Рекомендация № 1194 Парламентской Ассамблеи Совета Европы в 1992 году дала «толчок» для реорганизации Суда: было высказано мнение в пользу создания постоянно действующего Суда вместо существовавших одновременно Комиссии по правам человека и Суда. Протокол № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией» был принят и открыт для подписания в 1994 году и предусматривал изменение ряда статей Конвенции в предыдущей редакции: «В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней, образуется Европейский Суд по правам человека, далее именуемый «Суд». Он работает на постоянной основе» (ст. 19) [12]. Для рассмотрения переданных Суду дел образуются комитеты в составе трех судей, Палаты в составе семи судей и Большая Палата в составе семнадцати судей. В функцию комитета входит единогласное решение об объявлении индивидуальной жалобы неприемлемой или исключение ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если такое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Такое решение комитета является окончательным (ст. 28) [12].

Палата Суда вправе реализовывать две функции: решение о приемлемости индивидуальной жалобы, и по существу дела, а также решение о приемлемости жалобы государства о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другого государства. Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты Суда (ст. 29-30) [12].

Такая реформа в первую очередь была проведена с целью исключения опасности разрушения уже отлаженного контрольного механизма, а также с целью увеличения «пропускной способности» Суда: одновременно требовалось рассматривать большее количество дел в сокращенные сроки. Более того, новый механизм лишил Комитет Министров, как уже было сказано, политический орган, полномочия, которыми он обладал в старой системе, не относился компетенции органа, не имеющего судебный характер. Теперь Комитет министров выполняет иную роль: после вынесения постановления о нарушении Конвенции Суд передает досье Комитету министров, который вместе с государством-ответчиком и отделом исполнения постановлений определяет способ исполнения вынесенного постановления (устранение последствий нарушения Конвенции или справедливая компенсация) и меры по предупреждению новых идентичных нарушений. Это выражается в принятии общих мер, в частности, во внесении изменений в законодательство, и в случае необходимости, в принятии мер индивидуального характера [2].

Такая, казалось бы, удачная реформа Суда не лишилась критики. Так, например, юрисконсульт Европейского суда по правам человека Микеле де Сальвиа делает ряд следующих замечаний.

В первую очередь, можно заметить лингвистические проблемы, влияющие на качество отправления правосудия. Жалобы в ЕСПЧ могут подаваться более, чем на 35 языках, вследствие этого необходимо обеспечить Суд квалифицированным юристом со знанием такого языка. При этом юрист должен также разбираться в реалиях соответствующей национальной правовой системы, в ее терминологии. Более того, необходимо надлежащее владение одним из официальных языков Совета Европы, на котором и должны быть составлены материалы дела, и должна быть пройдена вся последующая процедура, вплоть до вынесения решения и постановления Суда. Качество и сроки разрешения дела во многом зависят от подготовки юристами справочной информации для судей, участвующих в процессе, но не владеющих языком, на котором подана жалоба [10].

В качестве продолжения реформирования был принят Протокол №14 от 13.05.2004 года «К Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящий изменения в контрольный механизм Конвенции», который предусматривал, что для рассмотрения переданных ему дел Суд заседает также в составе единоличного судьи, который вправе объявить индивидуальную жалобу неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению Судом (если не требуется дополнительное изучение жалобы). Судья, избранный от государства, выступающего стороной в споре, заседает по делу как член Палаты или

Большой Палаты (ст. 26-27) [13]. В этой связи появляется проблема загруженности таких Судей, которые обязаны рассматривать жалобы на нарушение Конвенции «своей» страной [10].

По мнению М. Сальвиа, не обошли стороной проблемы и вопроса о приемлемости жалоб, который был включен в Протокол № 11: жалоба может быть признана неприемлемой по причине анонимности, по причине того, что аналогичная уже была рассмотрена по существу, жалоба уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, жалоба несовместима с положениями Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованна, или имело место быть злоупотребление правом подачи жалобы (ст. 35) [12]. До реформирования Суда критерии приемлемости были крайне высоки, поэтому предметом рассмотрения по существу становились лишь самые серьезные вопросы. Однако, сейчас же, как отмечает М. Сальвиа, «Судьи, рассматривающие дела по существу, совершенно по-другому реагируют на проблемы, возникающие при решении вопросов приемлемости. Они исходят из иного понимания своей роли, считая себя последним прибежищем для европейцев, чьи права были нарушены и которые не нашли защиты на национальном уровне», поэтому в целях жесткого соблюдения баланса между индивидуальными правами и публичными интересами, Суд полагает целесообразным применение юрисдикционных изъятий [10]. Хотя заявление может не быть принято Судом, если последний сочтет, что заявитель «не понес значительный вред, если только принцип уважения к правам человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу» [13].

Протокол № 14 также внес некоторые изменения, которые функционируют и до сих пор, в основном, все они направлены на быстроту работы Суда. Так, например, постепенно вводится процедура «пилотных постановлений»: комитет вправе объявить жалобу приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если лежащий в основе дела вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции либо Протоколов к ней, уже является предметом прочно утвердившихся норм прецедентного права Суда (ст. 8) [13]. Однако, такие полномочия комитета вызвали несогласие у Российской Федерации и последующие оговорки: Конвенция лишь предусматривает возможное участие в комитете Судьи той страны, которая является стороной в споре, что не может не повлиять на всесторонний учет особенностей правовой системы этого государства.

Положительным изменением стало то, что сейчас Суд рассматривает дело с участием представителей сторон и, если это необходимо, предпринимает расследование обстоятельств дела, для эффективного проведения которого заинтересованные Высокие Договаривающиеся Стороны создают все необходимые условия [13]. Следует заметить особое мнение Российской Федерации по данному вопросу: «использование Европейским судом по правам человека такого права до того, как он, в частности, удостоверится в исчерпании внутренних средств правовой защиты, чревато вмешательством в национальное расследование по делу и даже его подменой» [11]. В связи с таким заявлением возникает вопрос о том, насколько рационально считать расследование обстоятельств дела Европейским Судом эф-

фективнее расследования обстоятельств дела национальным судом.

Кроме того, для решения главной проблемы ЕСПЧ (быстроты действия Суда и исключения дела из списка на рассмотрение) на любой стадии производства по делу Суд вправе предоставить себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью заключения мирового соглашения [13].

Думается, что пятьдесят семь лет назад государства-члены Совета Европы даже не предполагали, что подписание и ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод приведет к столь масштабному механизму ее защиты: 47 государств-членов Совета Европы, ратифицировавших Конвенцию; 47 Судей, в полном объеме осуществляющих регулятивную функцию в области защиты фундаментальных прав и свобод более 800 млн. людей.

Попытки налаживания механизма контроля за исполнением Конвенции привели к ряду реформ: действовавший изначально в качестве трех органов (Европейской Комиссии по правам человека, Европейского Суда по правам человека и Комитета министров Совета Европы) Европейский Суд сейчас представлен в едином органе, включающем функционирование Судей как единолично, так и в составе Комитетов, Палат и Большой Палаты. Несмотря на загруженность Суда (на 2015 год насчитывается более 670 тысяч рассмотренных заявлений) [3, С.6], наблюдается лояльность к приемлемости жалоб, т.е. возможности их рассмотрения по существу. Хотя в этой связи стоит отметить существенный недостаток, заключающийся в увеличении срока рассмотрения заявления.

Как отмечает В.А. Туманов, «Конвенция отказалась от традиционных представлений о компетенции постоянных международных судебных органов как ограниченной исключительно спорами между государствами. Она допустила прямое обращение граждан в созданную ею наднациональную юрисдикцию. Судебная защита прав граждан перестала быть исключительной прерогативой соответствующих государств. Именно в этой связи Совет Европы называл Конвенцию «беспрецедентным по своей значимости международным договором». Был сделан важный шаг на пути признания международной правосубъектности гражданина» [15, С.20].

Стоит также отметить, что в решениях Суда четко прослеживается идея применения Конвенции как «живого инструмента», поскольку не раз было отмечено, что следует выносить такие решения, которые отражают именно реалии и потребности современного мира; Суд вправе применять «эволютивное» толкование (т.е. при толковании Конвенции судьи не связаны изначальным замыслом ее разработчиков), когда назревает массовая проблема в том или ином обществе. Однако, как справедливо отмечает Председатель Конституционного суда В.Д. Зорькин, такая расплывчатость закрепленных в Конвенции прав, приводит к практически неограниченной дискреции судей ЕСПЧ [8].

Как бы то ни было, при вынесении судебных решений в России, представляется целесообразным применять не только «сухой» текст Конвенции, но также следует учитывать, конечно, и практику Суда по аналогичным делам, вынесенным против другого государства с целью унификации регулирования прав человека, закрепленных Конвенцией.

### Литература:

1. CASE «RELATING TO CERTAIN ASPECTS OF THE LAWS ON THE USE OF LANGUAGES IN EDUCATION IN BELGIUM» v. BELGIUM, Judgment of 9 February 1967
2. European Court of Human Rights: The ECHR in 50 questions. European Court of Human Rights, February 2014
3. Overview 1959-2015 . European Court of Human Rights, March 2016
4. Zwaak, Leo F., and Therese Cachia. «The European Court of Human Rights: A Success Story?» Human Rights Bief 11, no. 3 (2004): 1
5. Взгляд изнутри: участие в реформе Европейского Суда по правам человека / В.О. Нешатаева, П.П. Мысливский // Российское правосудие .— 2015 .— №3
6. Е.В. Киричѐк. Становление и развитие прав и свобод человека и гражданина: философско-правовое измерение, «Юридическая наука и правоохранительная практика», № 2, 2011
7. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для ВУЗов /под ред. Л.М. Энтина – М.:НОРМА, 2007
8. Зорькин В. Д. Взаимодействие национального и наднационального правосудия: новые вызовы и перспективы, «Журнал конституционного правосудия», 2012, N 5
9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS N 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.)
10. Микеле де Сальвиа. Будущее Европейского Суда: интенсификация деятельности или реформирование системы? - «Российская юстиция», N 7, 2003
11. Постановление ГД ФС РФ от 23.09.2009 N 2546-5 «По поводу ратификации Протокола N 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции»
12. Протокол N 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод «О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией» ETS N 155 (Страсбург, 11 мая 1994 г.)
13. Протокол N 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, дополняющий контрольную систему Конвенции. ETS N 194 (Страсбург, 13 мая 2004 г.)
14. Туманов А.В. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. – М.:НОРМА,2000
15. Туманов В. А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. — М.: Издательство НОРМА, 2001.
16. Федеральный закон от 30 марта 1998 г. N 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»