

РЕФОРМА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2015 Филатова Виктория Викторовна

кандидат юридических наук, доцент

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации

119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82-84

E-mail: victoria-vf@mail.ru

Рассмотрены вопросы деятельности Европейского суда по правам человека в связи с проводимыми реформами. Уделено внимание проблеме повышения эффективности работы суда. Представлен краткий обзор изменений в деятельности суда согласно Протоколу № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; проанализированы изменения, вводимые Протоколами № 15 и 16 к Европейской конвенции.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., принцип субсидиарности, реформа Европейского суда.

Важнейшим международным соглашением Совета Европы является Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹, ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод создала эффективный контрольный механизм за соблюдением содержащихся в ней международно-правовых норм - Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ).

Компетенция Европейского суда по правам человека в отношении национального правопорядка существенно ограничена, но, несмотря на это, он имеет возможность оценивать деятельность национальных правоприменительных органов. Существует понятие "европейский контроль" за соблюдением Конвенции в государствах-участниках. Европейский Суд учрежден, как гласит ст. 19 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, "в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися сторонами"².

С момента вступления Конвенции в силу она была дополнена тринадцатью протоколами. Протоколы № 1, 4, 6, 7, 12 и 13 расширили перечень прав человека и основных свобод, провозглашенных Конвенцией. Начиная с 1980-х гг. в связи с непрерывным ростом количества дел, переданных в органы Конвенции, рассматривать дела в приемлемые сроки становилось все труднее. В 1990-х гг. проблема усугубилась из-за присоединения к Конвенции новых государств.

Рост числа дел, поступающих в Европейский суд, явился также и результатом увеличения притока заявлений от частных лиц как из старых, так и из новых стран-членов. Так, если в 2004 г. в Суд поступило 27 200 жалоб, то в 2008 г. их число составило 49 900, в 2009 г. - увеличилось до 57 100, в 2010 г. - до 61 300³. Сложившееся положение может угрожать авторитету Суда. Ведь процедура рассмотрения дел в Европейском суде длительна и может составлять до пяти лет. Для решения стоящих перед ним задач Суду необходимо было освободиться от явно неприемлемых для рассмотрения либо повторяющихся дел.

Результатом работы по реформированию Европейского суда стал Протокол № 14 к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, официальной целью которого объявлено повышение эффективности деятельности Европейского суда. Протокол призван упростить и ускорить систему рассмотрения дел, в особенности неприемлемых. Протокол предусмотрел замену комитета из трех судей на одного судью, который был бы вправе единолично решать вопрос о неприемлемости. Другое важное изменение касается увеличения срока полномочий судей до 9 лет.

Протокол № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод вступил в силу 1 июня 2010 г., через три месяца после его ратификации Российской Федерацией⁴.

В совместном заявлении по поводу вступления в силу Протокола № 14 Генеральный секретарь

тарь Совета Европы Турбьерн Ягланд и Председатель Европейского суда по правам человека Жан-Поль Коста отметили, что “вступление в силу Протокола № 14 представляет собой важнейший шаг в улучшении эффективности Суда и защите прав человека в Европе. Конвенция устанавливает основы единого правового пространства в Европе. Протокол № 14 позволит Суду уделять больше внимания делам, которые поднимают важные правозащитные вопросы, и поэтому он сможет лучше выполнять свои задачи”⁵. Целью Протокола № 14 является обеспечение долгосрочной эффективной работы Суда на основе оптимальной сортировки и рассмотрения жалоб.

В соответствии с Протоколом № 14 к Конвенции изменились процедуры Европейского суда: усилена возможность фильтрации очевидно неприемлемых для рассмотрения по существу жалоб; установлен новый критерий приемлемости для рассмотрения по существу жалоб по делам, в которых заявитель не несет значительного ущерба; рассмотрение дел, по которым существует прочно устоявшаяся прецедентная практика Европейского суда (“повторяющиеся дела”), передано в компетенцию комитетов из трех судей; усилена роль Комитета Министров Совета Европы по надзору за исполнением постановлений Европейского суда.

Реформа, безусловно, дала результаты. Так, в 2012 г. Европейский суд объявил неприемлемыми и исключил из списка подлежащих рассмотрению дел более 86 000 жалоб. Это почти на треть больше общего количества всех новых жалоб, зарегистрированных за год. В регистрации 18 700 жалоб было отказано. Число ожидающих рассмотрения жалоб против России за 2012 г. было беспрецедентно сокращено на 11 000, т.е. более чем на четверть - с 40 до 29 тыс. За январь 2013 г. общее количество жалоб против России, ожидающих рассмотрения, уменьшилось еще более чем на тысячу. При этом за весь 2012 г. Европейским судом было оглашено всего 134 Постановления по российским делам, которыми завершилось разбирательство по 216 жалобам⁶.

Однако, несмотря на улучшения, связанные с вступлением в силу Протокола № 14 к Конвенции, требуется дальнейшая реформа судебной правозащитной системы Конвенции. Государства намерены предпринимать и далее совместные усилия по реформированию Европейского суда по правам человека.

В 2013 г., после одобрения Комитетом Министров Совета Европы, был открыт для подписания Протокол № 15 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷. Протокол № 15 пока не вступил в силу, однако предусмотренные в нем нововведения, касающиеся деятельности Суда, безусловно, должны положительно сказаться на повышении эффективности его работы.

Так, согласно Протоколу № 15 преамбула Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод дополняется абзацем, в котором выражен важнейший принцип деятельности Европейского суда по правам человека - принцип субсидиарности: “Подтверждая, что в соответствии с принципом субсидиарности Высокие Договаривающиеся Стороны несут основную ответственность за обеспечение прав и свобод, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней, и пользуются при этом свободой усмотрения, надзор в отношении реализации которой осуществляется Европейским Судом по правам человека, созданным на основании данной Конвенции”⁸.

Как отмечал Г. Петгольц, “субсидиарность является основным принципом применения Конвенции. Она присуща Конвенции и встроена в созданную ею систему защиты прав. Она признает первоначальную компетенцию и обязанность государства эффективно защищать своими внутренними правовыми средствами основные права и свободы человека, предусмотренные Конвенцией”⁹.

Кроме того, Протоколом № 15 сокращается с 6 до 4 месяцев срок на обращение с жалобами в Европейский суд по правам человека. Причем положение об ограничении срока на обращение с жалобой в Европейский суд по правам человека до 4 месяцев вступит в силу по истечении шести месяцев после дня вступления в силу Протокола № 15, тогда как сам Протокол № 15 вступит в силу “в первый день месяца, следующего по истечении трехмесячного срока, считая с даты, на которую все Высокие Договаривающиеся Стороны Конвенции выразили свое согласие быть связанными Протоколом...”, т.е., для того чтобы Протокол № 15 вступил в силу, все 47 государств - членом Совета Европы должны к нему присоединиться;

- палатам Европейского суда разрешается уступать свою юрисдикцию в пользу Большой Палаты независимо от того, возражают ли против такой уступки стороны;

- упрощен критерий приемлемости жалоб, введенный Протоколом № 14 к Конвенции, касающийся объявления неприемлемой любой индивидуальной жалобы, если заявитель не понес значительный ущерб.

Также введены новые требования к кандидатам на должность судьи Европейского суда по правам человека. Кандидатам должно быть менее 65 лет на день, к которому Парламентской ассамблеей был запрошен список, включающий трех кандидатов на должность судьи Европейского суда по правам человека.

Вступление в силу Протокола № 15 должно стать следующим шагом по улучшению качества его работы, что представляется важным, так как разбирательство в Европейском суде способствует совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики. Суд привлекает внимание властей к наиболее уязвимым положениям нормативно-правовых актов и нарушениям в правоприменительной практике, указывает на необходимость привести национальное законодательство и правоприменительные процедуры в соответствие со стандартами Европейской конвенции по правам человека. Естественно, при этом возникает конфликт интересов между Европейским судом по правам человека и национальными судами, связанный с толкованием Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. С целью снизить возможность конфликта толкований, а также усилить диалог Европейского суда с национальными судами “Группа мудрецов” (в которую входили авторитетные судьи, ученые, от России - В.Ф. Яковлев) в докладе Комитету Министров Совета Европы в ноябре 2006 г. предложено учредить процедуру, согласно которой высшие национальные суды, прежде всего конституционные суды, могли бы направлять в Страсбург “запросы о консультативном заключении, касающиеся толкования Конвенции и Протоколов к ней, с тем чтобы способствовать диалогу судей и усилить “конституционную” роль Суда”¹⁰.

Данная идея нашла отражение в открытом для подписания в настоящее время Протоколе № 16 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Вступление в силу этого Протокола, носящего факультативный характер, позволит расширить диалог Европейского суда

по правам человека с высшими судами по вопросам имплементации положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Таким образом, высшие суды получают возможность до принятия решения, которое впоследствии, возможно, придется отменять в связи с его несоответствием положениям Конвенции и Протоколов к ней, получить консультативное заключение Европейского суда и с его учетом принять выверенное решение, которое, скорее всего, не будет противоречить практике и правовым позициям Европейского суда по толкованию Конвенции и Протоколов к ней¹¹.

Вступление в силу Протоколов № 15 и 16 является новым этапом в развитии Европейского суда по правам человека, который должен положить начало его более эффективной работе.

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) : [заключена в г. Риме 4 нояб. 1950 г.] : [с изм. и доп. от 11 мая 1994 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

² Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. // Международные акты о правах человека : сб. документов. Москва, 2000. С. 543.

³ Рожкова М.А., Афанасьев Д.В., Тай Ю.В. Порядок рассмотрения жалоб в Европейском суде по правам человека. Москва, 2013. С. 22.

⁴ О ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 года : федер. закон от 4 февр. 2010 г. № 5-ФЗ // Российская газета. 2010. 8 февр.

⁵ По материалам сайта www.jpr-pechr.ru // Материалы и документы, касающиеся деятельности Европейского суда по правам человека. 2010. № 7.

⁶ По материалам сайта <http://european-court.ru>.

⁷ Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2015. № 1. С. 437.

⁸ Там же.

⁹ Туманов В.А. Европейский суд по правам человека : Очерк организации и деятельности. Москва, 2001. С. 50.

¹⁰ Ковлер А.И. Соотношение европейского конвенционного и национального конституционного права - обострение проблемы (причины и следствия) // Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. 2015. № 1. С. 38.

¹¹ Зенин А.А. Российский ежегодник Европейской конвенции по правам человека. Москва, 2015. № 1. С. 412.

Поступила в редакцию 05.02.2015 г.