ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 341.64

И. А. Двойменный

ДЕЙСТВИЕ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РАМКАХ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

Аннотация: в статье рассматриваются актуальные вопросы действия и реализации решений европейского суда по правам человека в рамках российской правовой системы, формулируются предложения о принятии мер, необходимых для эффективного исполнения решений ЕСПЧ.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, исполнение решений ЕСПЧ, Конституционный Суд Российской Федерации.

UDK 341.64

I. A. Dvoimennyi

ACTION OF DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS WITHIN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM

Abstract: in article topical issues of action and implementation of decisions of the European Court of Human Rights within the Russian legal system are considered, offers on taking measures, decisions of ECHR, necessary for effective execution, are formulated.

Keywords: European Court of Human Rights, execution of decisions of ECHR, Constitutional Court of the Russian Federation.

Введение

Российская Федерация, будучи одним из государств - участников Европейской конвенции, связана обязательством исполнять постановления Европейского суда по правам человека по спорам, в которых она является стороной. Иными словами, решения Европейского суда, принятые в отношении России, обязательны для ее правовой системы, а, следовательно, и для российских судов.

В этой связи необходимо отметить, что решения Европейского суда влияют на российское правосудие и способствуют их практическому воплощению в законодательных и правоприменительных внутригосударственных мерах.

По мнению российского омбудсмена, «анализ жалоб, поступающих к Уполномоченному по правам человека, свидетельствует о слабой правовой осведомленности граждан относительно правоза-

щитной деятельности на международном уровне, прежде всего в Европейском суде по правам человека. Вердиктов против России, несомненно, было бы значительно меньше, если бы граждане и практикующие юристы были информированы обо всех правовых позициях, выраженных ЕСПЧ» [1].

Вопросы реализации решений Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации

Присоединение России в 1998 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и признание юрисдикции Европейского суда по правам человека повлияло на развитие многих отраслей права и правоприменительную практику. В последнее время наблюдается все больше взаимодействия между национальной и европейской системами правосудия. В то же время Председатель

Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин отметил одну из проблем системы национального судопроизводства, связанную с возможностью оптимизации существующих критериев исчерпанности национальных средств правовой защиты при обращении в ЕСПЧ: «... ч. 3 ст. 46 Конституции РФ, устанавливающая право каждого обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, действует практически наполовину, поскольку Европейский суд не признает в качестве эффективных средств правовой защиты рассмотрение дел в высшем судебном органе ни в судах общей юрисдикции, ни в арбитражных судах. Фактически дело, рассмотренное в судах общей юрисдикции, сразу после кассационной инстанции в областном или приравненном к нему суде попадает в Европейский суд, таким образом, отсекается та верхушка пирамиды судебной власти, за которой и должно оставаться последнее, решающее слово» [2].

В настоящее время вопросами реализации решений ЕСПЧ занимается Министерство юстиции РФ. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» на Министерство возлагается осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений ЕСПЧ, в связи с которыми необходимо принятие, изменение или отмена законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации [3].

Министерство юстиции РФ на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году, и других материалов, поступивших в Министерство, подготавливает проект доклада Президенту РФ о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства РФ. В проекте доклада Президенту РФ о результатах мониторинга подводятся итоги выполнения плана мониторинга за предыдущий год и вносят-

ся предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; о мерах по повышению эффективности правоприменения. Президентом РФ по итогам рассмотрения доклада о результатах мониторинга могут быть даны поручения государственным органам и организациям, а также должностным лицам о разработке законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и принятии иных мер по реализации предложений, содержащихся в указанном докладе.

Правительство РФ представляет Президенту РФ доклад о результатах мониторинга и учитывает в плане своей законопроектной деятельности предложения о принятии, изменении или отмене законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Анализ деятельности Правительства РФ и Министерства юстиции РФ по вопросам реализации решений ЕСПЧ, осуществляемой в соответствии с Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657, показывает, что существует проблема своевременного и качественного исполнения решений судебных органов.

Показатели работы Европейского суда по жалобам в отношении России подтвердили тенденции последних десяти лет: Россия лидирует по количеству вынесенных против нее постановлений, а очередь российских жалоб значительно сокращается.

Начиная с 2012 года Россия на первом месте по числу вынесенных в отношении нее постановлений. С 2007 по 2011 годы Российская Федерация занимала второе место. По итогам 2016 года количество постановлений, вынесенных против России, кратно превосходит показатели других стран, а также результаты предыдущих лет: 228 постановлений было вынесено в отношении России в 2016 году (против 116 в 2015 году). Для сравнения, на втором месте по итогам 2016 года по этому показателю Турция с 88 постановлениями, что меньше в 2,5 раза (рис. 1).

Рис. 1. Топ-3 стран по количеству постановлений, вынесенных ЕСПЧ в 2011—2016 года

7821 жалоба в отношении России ожидает рассмотрения Европейским судом. Очередь жалоб в количестве меньше чем 8000 штук была в 2004 году, а до 2012 года только увеличивалась (рис. 2).

В 2016 году впервые с 2004 года в Европейском суде было зарегистрировано значительно меньше 6 тысяч жалоб против России: 5591 [4].

Такая тенденция говорит о несовершенствах нашего законодательства. Получается, что ЕСПЧ взял на себя часть функций российской судебной системы.

Сегодня международные суды создают общие правовые стандарты на международном уровне, под влиянием которых происходит трансформация национальных правовых систем.

Решения ЕСПЧ повлияли на либерализацию российского уголовного права, реформу в сфере процессуального права — принятие новых по форме и по содержанию УПК РФ, АПК РФ, ГПК РФ, а также принятие последующих изменений и дополнений к ним, реформу пенитенциарной системы, возмещение вреда от действий государства, повышение открытости и доступности работы судов и государственных органов и др.

Демократические традиции, наличие развитых институтов гражданского общества, уважение принципа верховенства права в государствах-участниках также оказывают влияние на работу международного суда и облегчают процесс формирования общего правового пространства, так как государства-участники оказываются более предрасположенными соблюдать свои международные обязательства и следовать решениям международного суда.

Для исполнения актов международного суда государствами могут формироваться различные контрольные или мониторинговые механизмы (в частности, советы глав государств, комитеты министров, различные комиссии и т. д.), которые должны предусматривать необходимость принятия общих и индивидуальных мер, направленных на недопущение нарушений норм международного права в будущем, а также создаваться условия для пересмотра административных или судебных решений, признанных международным судом противоречащими международному праву, на национальном уровне.

Рис. 2. Очередь жалоб в ЕСПЧ в отношении России

Иногда имплементация решений международных судов затруднена в связи с их неисполнением со стороны судов, органов законодательной и исполнительной власти национальных государств, слишком медленным изменением национальных правовых систем. Одной из проблем является то, что власти государств — участников Совета Европы зачастую медленно проводят необходимые в соответствии с требованиями ЕСПЧ реформы и не всегда в полном объеме. Они также могут создавать видимость реализации общих стандартов защиты прав человека или принимать половинчатые решения. В итоге процесс имплементации европейских стандартов в правовых системах национальных государств может затянуться на годы или даже десятки лет. В качестве примера можно назвать длительность судебных разбирательств в Италии, выплату компенсаций пострадавшим в результате вынужденного перемещения после Второй мировой войны в Польше.

В Российской Федерации на практике преобладает механистический характер исполнения решений ЕСПЧ, отсутствует системный подход к анализу зако-

нодательства, не выявляются причины возникновения несоответствия нормативных актов Конвенции о защите прав человека и основных свобод, отсутствует координация органов, исполняющих решения ЕСПЧ. Об этом свидетельствует анализ постановлений ЕСПЧ. Наиболее часто в российских жалобах оспариваются одни и те же вопросы: нарушение права на справедливое судебное разбирательство, неисполнение судебных решений, нарушение процессуальных гарантий при избрании меры пресечения, что свидетельствует о необходимости не формальных, а системных изменений законодательства.

В связи с этим представляется необходимым:

— обеспечить координацию и эффективное взаимодействие в целях полноценного информационного и аналитического обеспечения соответствующих подразделений Правительства РФ, Министерства юстиции РФ, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека, Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда, Верховного Суда РФ;

— провести анализ структурных и общих недостатков в национальном законодательстве и правоприменительной практике в связи с решениями ЕСПЧ;

— выработать рекомендации по улучшению механизма реализации судебных решений;

— определить направления развития законодательного регулирования отношений в области имплементации решений ЕСПЧ в российское законодательство;

— провести сравнительно-правовые исследования законодательства иностранных государств в сфере имплементации решений ЕСПЧ.

Деятельность наднациональных судебных органов требует осмысления их места в глобализирующемся мире, анализа форм их взаимодействия с национальными судебными органами, их влияния на национальные правовые системы, механизмов разрешения неизбежных конфликтов между национальными и наднациональными уровнями правосудия.

Несмотря на позитивные изменения в российском законодательстве, вопрос исполнения постановлений Европейского суда по правам человека обострился после принятия 14 июля 2015 года Конституционным Судом РФ Постановления № 21-П, в котором была признана возможность неисполнения постановлений Европейского суда.

Конституционный Суд РФ обязал компетентные государственные органы, в том числе суды, при возникновении обоснованных сомнений в неконституционности постановлений ЕСПЧ инициировать соответствующее конституционное судебное разбирательство.

Данная правовая позиция Суда основывается на дискреционном характере полномочий государства по приведению в исполнение постановлений Европейского суда, а также на субсидиарном назначении механизма международной защиты (п. 2.1 Постановления 2015 г.).

Дискреционные полномочия государства состоят в том, что оно, исполняя принятое на себя правовое обязательство, самостоятельно определяет средства его реализации в национально-правовой системе при условии их совместимости с выводами, содержащимися в постановлении ЕСПЧ (п. 2.1). Такое понимание характера обяза-

тельности актов Европейского суда исключает безальтернативность его указаний, предоставляя государству-ответчику некоторую свободу при принятии мер общего и частного характера. Главное - достижение цели восстановления нарушенного права и предупреждения подобных ситуаций в будущем.

Субсидиарность международного правозащитного механизма заключается в первичности внутреннего правопорядка в деле обеспечения и защиты нарушенных прав человека, в том числе закрепленных в Европейской конвенции. Именно на государстве лежит обязанность гарантировать международно признанные на универсальном и региональном уровнях права посредством внутригосударственной системы. Роль же Европейского суда - дополнять национальные механизмы, устранять пробелы в их функционировании, корректировать сбои во внутригосударственном правоприменении, но не замещать национальные институты в любых правозащитных ситуациях.

Хотя Конституционный Суд подчеркнул принципиальность вытекающих из Европейской конвенции обязательств России, важнейшим элементом системы которых является исполнение постановлений Европейского суда, он допустил возможность отступления от международно-правовых обязательств, однако только в порядке исключения, в экстраординарных случаях, и только, если такое отступление является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм российской Конституции. Речь идет об отказе от исполнения неправомерных с конституционно-правовой точки зрения постановлений ЕСПЧ.

Таким образом, гарантированное гражданам право на судебную защиту посредством обращения в органы наднациональной юрисдикции, в том числе в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предполагает обязанность государства проявлять максимум заботы об организации исполнения решений ЕСПЧ. Отступление от правовой обязательности постановлений Страсбургского суда допустимо лишь в исключительных случаях, когда их исполнение несовместимо с основополагающими установлениями Конституции РФ, что тем не менее не может слу-

жить преградой для изыскания совместными усилиями заинтересованных сторон, при активной роли Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ, взаимоприемлемых способов минимизации конституционно-конвенционных коллизий.

Заключение

Подводя итог, необходимо отметить, что к настоящему моменту в России не созданы все условия, необходимые для принятия мер, необходимых для исполнения решений ЕСПЧ. В связи с этим представляется необходимым:

— принять Федеральный закон, регулирующий порядок исполнения решений ЕСПЧ в Российской Федерации. В законе должны быть отображены следующие позиции:

1) порядок опубликования решений Европейского Суда в России;

2) правовое положение и статус решений ЕСПЧ, их место в иерархии источников российского права, их обязательность для всех органов государственной власти Российской Федерации, в том числе и для судов;

3) процедура исполнения решений ЕСПЧ в отношении конкретных граждан Российской Федерации, порядок выплаты компенсации, присужденной ЕСПЧ при рассмотрении дела;

4) процедура исполнения решений ЕСПЧ, требующих внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации, с указанием конкретных сроков для разработки законопроекта и его принятия в соответствии с установленной процедурой для принятия нормативных правовых актов в Российской Федерации;

— обеспечить координацию и эффективное взаимодействие в целях полноценного информационного и аналитического обеспечения соответствующих подразделений Правительства РФ, Министерства юстиции РФ, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по пра-

вам человека, Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда, Верховного Суда РФ;

— выработать рекомендации по улучшению механизма реализации судебных решений;

— судьям чаще использовать в своих решениях нормы Конвенции, так как это будет способствовать не только отправлению справедливого правосудия, но и интеграции России в европейское сообщество.

ЛИТЕРАТУРА

1. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2015/05/06/doklad-site-dok.html>.

2. Зорькин В. Д. Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации (редакционный материал) / В. Д. Зорькин // Российский судья. — 2009. — № 1.

3. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации (вместе с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации) : указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства РФ. — 23.05.2011. — № 21. — Ст. 2930.

4. ЕСПЧ в 2016 году рассмотрел 228 жалоб против России, на очереди еще 7,8 тыс. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://rapsinews.ru/international_news/20170126/277658112.html.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии

E-mail: kafupk@vsn.ranepa.ru

Тел.: 253-84-51