

УДК 341

Бурков Антон Леонидович

д-р права (Кембридж), канд. юр. наук,
магистр права (Эссекс), заведующий кафедрой
Европейского права и сравнительного
правоведения Гуманитарного университета

Burkov Anton Leonidovich

PhD in Law (Cambridge), Candidate of Law,
Master of Law (Essex), Head of European Law
and Comparative Law Chair, Liberal Arts
University – University for Humanities
(Ekaterinburg)

**КАКУЮ РЕФОРМУ
ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
НАМ ГОТОВИТ ПРОТОКОЛ 15
К КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ОСНОВНЫХ СВОБОД?**

**THE POSSIBLE REFORM
OF THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS
CONSIDERING PROTOCOL 15
TO THE EUROPEAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS**

Аннотация

Конвенция о защите прав человека и основных свобод – это «живой организм» не только потому, что ее содержание постоянно развивается благодаря работе Европейского суда по правам человека по выявлению содержания положений Конвенции, но и потому, что текст Конвенции также постоянно меняется. С 1990-х гг. эти изменения больше касаются процедурных вопросов. Последний вступивший в силу Протокол 14, несколько изменивший процедуру принесения и рассмотрения жалоб в ЕСПЧ, действует с 2010 года. Настоящий материал ознакомит читателей с предстоящими изменениями Конвенции, грядущими после вступления в силу нового Протокола 15.

Ключевые слова: Конвенция о защите прав человека и основных свобод; протоколы; Европейский суд по правам человека; срок обращения с жалобой в Суд; критерии приемлемости.

Abstract

The Convention on Human Rights is a ‘living organism’ not only because of its content permanent development (as a result of the European Court of Human Rights work on interpretation of the Convention provisions), but also because of its text continuing changing. The changes have become mainly procedural questions since 1990s. The latest effective Protocol 14 which modified the procedure of complaint application and inquiry to ECHR has been in effect since 2010. This paper focuses on future changes of the Convention after the new Protocol 15 enters into force.

Key words: the Convention on Human Rights; Protocols; the European Court of Human Rights; period of complaint consideration, eligibility criteria.

Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) можно назвать «живым организмом» не только потому, что ее содержание постоянно развивается благодаря работе Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) по выявлению содержания положений Конвенции, но и потому, что текст Конвенции также постоянно меняется. С 1990-х эти изменения больше касаются процедурных вопросов. Последний вступивший в силу Протокол 14, несколько изменивший процедуру принесения и рассмотрения жалоб в ЕСПЧ, действует с 2010 года. Многие уже почувствовали на практике последствия изменений: это и письма судьи о неприемлемости жалобы в течение первого года после обращения, это и более скорая коммуникация, рассмотрение дела по существу тремя судьями

и др. Настоящий материал ознакомит читателей с предстоящими изменениями Конвенции после вступления в силу нового Протокола 15.

Протокол 15: срок обращения в ЕСПЧ

16 мая 2013 года Комитет министров Совета Европы принял Протокол 15 к Конвенции. В конце июня этот протокол был открыт для подписания; он вступит в силу спустя три месяца после его ратификации всеми государствами – участниками Конвенции.

Принятие нового протокола во многом объясняется перегруженностью ЕСПЧ. В своей речи по случаю принятия Протокола 15 Президент ЕСПЧ Дин Шпильманн отметил, что первые несколько месяцев работы в 2013 году показали, что ЕСПЧ вновь увеличил свою производительность, притом что количество обращений в ЕСПЧ вновь увеличилось [1].

Проблема с переагруженностью ЕСПЧ в первую очередь состоит в том, что государства делают недостаточно для того, чтобы в ЕСПЧ поступало меньше жалоб. К примеру, введение апелляции в российских судах привело к тому, что Верховный Суд России полномочен рассмотреть жалобу гражданина на постановление Правительства России или министерств в отсутствие самого гражданина. Исключена даже обязанность вызывать стороны при рассмотрении частных жалоб на определение об отказе в принятии заявления о признании незаконным нормативного акта высших органов государственной власти России. Важно отметить, что институт апелляции разрабатывался с помощью Европейского союза совместно с Советом Европы в рамках Программы сотрудничества с Правовым управлением Администрации Президента России, Верховным Судом и Прокуратурой [2]. Не нужно быть специалистом по международному праву, чтобы понимать, что те, кого не вызвали и не заслушали в Верховном Суде России, кому отказал Конституционный Суд России в признании неконституционной нормы, позволяющей рассмотрение дела в отсутствие сторон (ч. 2 ст. 333 Гражданского процессуального кодекса России [3]), обратились в ЕСПЧ [4] и будут обращаться Комитет ООН по правам человека. В таких условиях, для снижения загруженности, право на обращение в ЕСПЧ будет ограничиваться процессуальными средствами. Протокол 15 является результатом встреч представителей государств – членов Совета Европы на конференциях по будущему ЕСПЧ, состоявшихся в Брайтоне 19–20 апреля 2012 года, а также в Интерлакене 18–19 февраля 2010 года и Измире 26–27 апреля 2011 года.

Итак, Протокол 15 вводит следующие новшества-изменения в текст Конвенции:

- в Преамбулу Конвенции добавлена ссылка на принцип subsidiarity и доктрина свободы усмотрения;
- срок обращения в ЕСПЧ сокращен с шести месяцев до четырех;
- внесено изменение в критерии приемлемости, касающиеся ситуации, когда «заявитель не понес значительного вреда» – из ч. 3 п. b ст. 35 исключается положение о возможности обращения в ЕСПЧ, если дело гражданина, не пострадавшего значительно, «не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом»;
- исключается право сторон возражать против передачи дела в Большую Палату ЕСПЧ;
- верхний возрастной предел для судей ЕСПЧ заменяется на верхний возрастной предел для кандидатов на должность судьи – предполагается, что кандидатом в судьи может стать гражданин не старше 65 лет на дату запроса Парламентской Ассамблеи Совета Европы списка кандидатов.

В целом Протокол 15 представляется не слишком амбициозным документом, которым вносятся некоторые косметические процедурные изменения в Конвенцию. Мы позволим себе предположить, что наиболее существенные последствия повлекут положения Протокола 15, которые касаются срока обращения в ЕСПЧ.

Изменение сроков не стало неожиданностью: предложение звучало еще в Брайтоне 19–20 апреля 2012 года. На встрече представителей ЕСПЧ с представителями общественных организаций Европы 14–16 ноября 2012 года вопрос об изменении сроков звучал как решенный. Это изменение, безусловно, усложнит подачу приемлемой жалобы в ЕСПЧ, особенно в контексте более строгого подхода ЕСПЧ к положениям, касающимся оформления жалоб: все пункты жалобы, в том числе пол, возраст, должны быть обязательно заполнены; обязательно приложение краткого изложения жалобы, если она превышает 10 страниц. Если ранее на такие упущения заявителей и их представителей сотрудники секретариата ЕСПЧ могли не обращать внимания, то сегодня несоблюдение таких требований Регламента ЕСПЧ – даже не Конвенции – может стать основанием для признания жалобы неприемлемой.

Также на протяжении последних лет сокращается время представления заполненного формуляра жалобы после направления письма о намерении представить полную жалобу. Такие письма направлялись в ЕСПЧ, чтобы прервать шестимесячный срок обращения в ЕСПЧ. До принятия Протокола 15 перечисленные меры привели к сокращению количества жалоб, ожидающих своего рассмотрения. 15 ноября 2012 года на встрече с представителями общественности в ЕСПЧ Президент ЕСПЧ Дин Шпильманн и представитель ЕСПЧ Карен Рейд в отчете о проведенной работе по рассмотрению жалоб за последние два года сообщили, что количество ожидающих своего рассмотрения дел против России уменьшилось на 32 %. Польша в этом отношении впереди всех стран – членов Совета Европы: количество дел сократилось на 68 %. В целом «завал» дел в ЕСПЧ сократился с почти 160 тыс. до 136 тыс. При этом количество поступающих на рассмотрение дел осталось неизменным по сравнению с 2011 годом. К 2015 году ЕСПЧ планирует избавиться от «завала» дел полностью [5]. Такая мера, как установление четырехмесячного срока для обращения в ЕСПЧ, решит поставленную задачу. Однако, по нашему мнению, это не повлияет на уровень защиты прав человека в европейских странах.

Что касается жалоб о нарушении Конвенции Россией, то четырехмесячный срок, конечно, не уменьшит потока жалоб, но увеличит количество жалоб, признанных ЕСПЧ неприемлемыми. Сегодня даже шестимесячный лимит является главным препятствием для признания жалоб граждан приемлемыми. Еще в 2003 году судья ЕСПЧ, избранный от России, Анатолий Ковлер, отмечал, что более трети российских жалоб признаются неприемлемыми в результате такого толкования ст. 35 § 1, согласно которому граждане и их адвокаты исчисляют срок обращения в ЕСПЧ с момента прохождения надзорных инстанций [6. С. 4.].

Вина в том заявителей минимальна, учитывая официальные высказывания глав высших судов России, звучавшие в том числе на страницах «Российской газеты» еще в первые годы после ратификации Конвенции. Так, председатель Конституционного Суда России М. Баглай и председатель Верховного Суда России В. Лебедев отстаивали позиции, что, соответственно, Конституционный и Верховный суды являются окончательными судебными инстанциями по смыслу Конвенции [7]. Пока председатели спорили, граждане обращались и в тот и в другой суд, а тем временем шесть месяцев истекали. Спустя 10 лет не только заявители, но и адвокаты продолжают оставаться в заблуждении, что считать моментом, с которого начинает течь срок обращения в ЕСПЧ.

Особенно болезненно новый срок ударит по заключенным, жалующимся на условия содержания и цензуру, тайно готовящим жалобы в камерах СИЗО, ИВС и исправительных колониях, где теснотой и другим образом они подвергаются бесчеловечному и унижающему достоинство обращению. Успеют ли они свои жалобы написать, спрятать, передать на волю, а родственники – отправить, и все это за 4 месяца? Из положительных моментов отметим, что новый срок дисциплинирует представителей заявителей не затягивать представление полной мотивированной жалобы. Но при этом нужно учитывать, что зачастую обращению в ЕСПЧ предшествует проведение глубокого анализа ситуации с привлечением группы исследователей. А специалистов по обращению в ЕСПЧ мало, и у многих из них формируется очередь жалоб для подготовки к направлению в ЕСПЧ. Часто шесть месяцев и возможность увеличить срок еще на 8 недель, направив в ЕСПЧ письмо о намерении представить жалобу, позволяло укладываться в срок.

Срок обращения изменится по истечении шести месяцев после вступления в силу Протокола 15, т. е. спустя шесть месяцев после первого дня месяца, следующего после истечения трех месяцев с момента ратификации Протокола 15 всеми государствами – участниками Конвенции. Итого девять месяцев. Представляется, что отсчитывать эти символические девять месяцев мы начнем не так поздно, как это случилось с Протоколом 14, когда Россия 6 лет не ратифицировала Протокол 14. Отличие Протокола 15 состоит в том, что России, как и любому другому государству-участнику, выгодно ратифицировать Протокол 15. Поэтому всеобщая ратификация ожидается скоро.

На фоне изменения срока обращения в ЕСПЧ остальные изменения кажутся менее радикальными.

Создатели Протокола 15 обогатили Преамбулу, напомнив всем, что ЕСПЧ играет лишь субсидиарную роль, а государства имеют свободу усмотрения и в первую очередь должны защищать права человека в своих юрисдикциях. Но это было известно и без указания в Преамбуле, так же как известно без указания в ст. 6 Конвенции, что право на справедливое судебное разбирательство включает в себя право на своевременное исполнение судебного решения. Проблема состоит в том, что от повторения слов «субсидиарность» и «свобода усмотрения» число жалоб в ЕСПЧ не уменьшится. «Субсидиарность» и «свободу усмотрения» нужно понимать как защиту конвенционных гарантий в национальных системах. Можно вводить в правовую систему апелляцию, которая лишает граждан права предстать лично перед судом (ч. 2 ст. 333 Гражданского процессуального кодекса), при этом ссылаясь в оправдание такого законодательного новшества на «субсидиарность» и «суверенитет». Но справедливее от этого судебное разбирательство не станет.

Протокол 15 также изменяет нормы, которые были недавно внесены в Конвенцию предыдущим Протоколом 14. Речь идет о появившемся в Протоколе 14 критерии приемлемости жалоб: заявитель должен понести значительный ущерб. Исключение составляли лишь случаи, когда ущерб, может быть, и незначителен, но национальные суды не рассмотрели дело. Протокол 15 отменяет это исключение. О значительности ущерба давно ведется спор, и это тема отдельного исследования.

Представляется важным исключение возможности сторон возражать против уступки юрисдикции в пользу Большой Палаты ЕСПЧ в случае, если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным ЕСПЧ постановлением. Это изменение представляется логичным, поскольку оно исключает препятствия

для работы ЕСПЧ. Если Палата ЕСПЧ решила, что такое-то дело затрагивает серьезный вопрос толкования Конвенции и для его решения требуется внимание не семи, а 17 судей, то от мнения сторон не должен зависеть этот вопрос. Такое дело уже не просто спор сторон – оно касается толкования Конвенции. Государство и его граждане, признавшие юрисдикцию ЕСПЧ, в том числе в области толкования Конвенции, должны принять юрисдикцию Палаты или Большой Палаты. Возражение против уступки юрисдикции – искусственное препятствие для развития практики ЕСПЧ.

И заключительное новшество. Верхний возрастной предел для судей ЕСПЧ (70 лет) заменяется на верхний возрастной предел для кандидатов на должность судьи: кандидатом в судьи сможет стать гражданин не старше 65 лет на дату запроса Парламентской Ассамблеей Совета Европы списка кандидатов. Такое изменение представляется рациональным. Стоит ли тратить ресурсы государства и Совета Европы, выбирая судью, который после избрания не сможет полноценно работать до 70-летнего возраста? Рациональнее установить возрастной предел на момент начала рассмотрения кандидатур.

Таким образом, главное новшество Протокола 15, которое непосредственно и в первую очередь коснется заявителей и их представителей, – это сокращение шестимесячного срока обращения в ЕСПЧ до четырехмесячного и, как следствие, – большее количество жалоб, которые будут признаны неприемлемыми в связи с нарушением срока обращения в ЕСПЧ. Принимая во внимание условия, в которых часть заявителей готовит свои обращения в ЕСПЧ, и историю введения в заблуждение об исчерпании средств правовой защиты до обращения в ЕСПЧ, уменьшение срока значительно скажется на возможности жертв нарушения прав человека «писать в Страсбург».

Вместо послесловия...

Как следует из анализа Протокола 15, политика Совета Европы состоит в том, чтобы превратить ЕСПЧ из Европейского суда по правам человека в Конституционный суд Европы, в который все меньше бы могли обращаться граждане и все больше запросов поступало бы от государств в лице высших судебных инстанций. Безусловно, до такого перевоплощения еще очень далеко, но тенденции становятся ясны.

Литература

1. Речь Президента ЕСПЧ Дина Шпильманна по случаю принятия Протокола 15. Доступна на французском здесь. – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20130516_Spielmann_CM_FRA.pdf
2. Федякина А. Апелляционный подход. Четыре ступени правосудия: еще одна возможность для обжалования // Российская газета. – 2011. – 9 июня.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 г. № 1338-О город Санкт-Петербург «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Еникеева Евгения Владимировича на нарушение его конституционных прав п. 3 ст. 27 Федерального закона “О безопасности дорожного движения”, п. 12 Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений и п. 3 Инструкции о порядке организации работы по приему квалификационных экзаменов и выдаче водительских удостоверений в подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации». – URL: <http://sutyajnik.ru/documents/4606.pdf>
4. ENIKEEV, BURKOV AND Sverdlovsk regional non-governmental organization «SUTYAJNIK» V. RUSSIA (Secret Justice Case). – URL: www.sutyajnik.ru/documents/4617.html

5. Подробнее «Встреча представителей Европейского суда по правам человека с представителями общественных организаций и заявителей» (Meeting with NGOs and applicants' representatives). – URL: http://sutyajnik.ru/cgi-bin/actions.php?action_id=10106

6. Ковлер А. И. Европейское право прав человека и Конституция России // Журнал российского права. – 2004. – № 1.

7. Бауринг Б. со ссылкой на А. Ковлера. См. Bill Bowring, Russia's accession to the Council of Europe and human rights: four years on // European Human Rights Law Review (362). – 2000. – P. 9 ; Бауринг Б. Вступление России в Совет Европы и права человека: четыре года спустя // Российский бюллетень по правам человека. – 1999. – № 14. – URL: <http://www.hrights.ru/text/b14/bul14.htm>