

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 342(470+571)

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛНЕНИЯ АКТОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A few problems on the enforcement of acts of the European Court of Human Rights

Д. Т. Караманукян – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Омской юридической академии, кандидат юридических наук

D. T. Karamanukyan – Head of the Theory and History of State and Law Department of the Omsk Law Academy, Candidate of Law Sciences



Аннотация. Статья посвящена актуальной проблеме исполнения актов Европейского Суда по правам человека органами публичной власти Российской Федерации. Основное внимание акцентируется на особенностях исполнения правоприменительных актов Европейского Суда по правам человека, связанных с реализацией таких мер, как меры индивидуального и общего характера. Резюмируя доктринальный анализ, автор предлагает ряд способов совершенствования существующего процесса приведения в исполнение актов Европейского Суда в Российской Федерации.

The article is dedicated to the urgent problem of human rights acts law enforcement of the European Court by the public authorities of the Russian Federation. The author brings to attention the specifics of law enforcement acts execution of the European Court in Human Rights relating to the implementation of such measures, as individual and general ones. Summarizing this doctrinal analysis, the author offers a number of ways to improve the existing process of the European Court acts law enforcement in the Russian Federation.

Ключевые слова: Европейский Суд по правам человека, права человека, Совет Европы, исполнение судебных актов.

The European Court in Human Rights, Human Rights, Council of Europe, judicial acts law enforcement.

После катастрофических последствий Второй мировой войны стало очевидным, что проблема охраны прав человека вышла за национальные рамки, приобрела глобальный, межпланетарный

характер, а приоритет прав человека в системе социальных ценностей нуждался в нормативном закреплении. Глобализация вопроса создания более эффективных правозащитных институтов межго-

сударственного характера послужила толчком унификации основных прав и свобод человека путем заключения многосторонних международных договоров, в которых следует отражать обязательства государств по соблюдению основных принципов уважения и защиты прав человека и гражданина.

В условиях глобализации стандартов прав человека немаловажную роль играет Совет Европы, одним из важнейших достижений которого является создание общей для всей Европы системы стандартов основополагающих прав человека, ядро которой составляет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – Конвенция) [3]. Причина разработки Конвенции имела сугубо интеграционный характер. Как и учреждение Европейского союза, заключение Конвенции в значительной мере стало плодом усилий сторонников идеи единого общеевропейского пространства.

Однако специфика европейского механизма охраны прав человека заключается не только в существовании международного акта, унифицирующего все естественные права и свободы, но и создании и функционировании надзорного органа в соблюдении норм Конвенции – Европейского Суда по правам человека.

Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) – независимый наднациональный орган правосудия, который на европейском уровне осуществляет контроль за соблюдением основных прав человека всеми государствами – участниками Конвенции. В процессе рассмотрения конкретных жалоб частных лиц на деяния и решения органов и должностных лиц государств – участников Совета Европы Европейский Суд по правам человека одновременно решает важную задачу толкования норм Конвенции, обеспечивая ему единообразный характер. Содержание норм, закрепленных в документе, в существенной мере дополняется и уточняется в практике Европейского Суда, фактически являющимся вторым важнейшим источником общеевропейских стандартов прав человека [4]. Более того, акты Европейского Суда по правам человека обязательны для Российской Федерации и выступают в качестве фактора развития законодательства Российской Федерации и других государств – членов Совета Европы и согласования его с положениями Конвенции [6].

Одним из основополагающих факторов эффективной реализации решений Европейского Суда является всецелое их исполнение. Под исполнением решений Европейского Суда следует

понимать не только фактическое исполнение решения в части выплаты денежной компенсации по 4 категориям (моральный ущерб, материальный ущерб, упущенная выгода, представительские расходы), но и устранение нарушений норм Конвенции, зафиксированных в решениях Европейского Суда. Такая необходимость обусловлена тем, что нарушения Конвенции налагают на государства – участников Конвенции в силу п. 1 ст. 46 Конвенции не только обязательства по исполнению конкретного решения Европейского Суда, но они должны также «положить конец нарушению и устранить его последствия с целью восстановления, насколько это возможно, ситуации, существовавшей до нарушения» [15]. На практике это означает, что кроме выплаты назначенной Европейским Судом денежной компенсации государство – ответчик должно принять определенные меры индивидуального характера [7]. Более того, государства – участники Конвенции обязаны также принять меры по предупреждению новых нарушений Конвенции, подобных нарушениям, выявленным в результате рассмотрения Европейским Судом конкретной жалобы. Данные меры принято называть мерами общего характера.

Таким образом, в отличие от четко обозначенного в решении обязательства выплатить определенную компенсацию, способы исполнения которого едины и предельно ясны, принятие мер индивидуального и общего характера является «обязательством достичь определенного результата» [17, с. 339].

В силу того что акты Европейского Суда по правам человека являются своего рода уникальными наднациональными решениями, исполнение решений Европейского Суда связано с исполнением как резолютивной, так и мотивировочной части решения. Бесспорно, что резолютивная часть решения обязательна лишь для конкретного государства. Именно в резолютивной части решения содержится положение о выплате компенсации. В мотивировочной части решения Европейского Суда содержится правовая позиция, в которой определяется, что явилось нарушением норм Конвенции и прав человека. Мотивировочная часть акта Европейского Суда по правам человека носит нормативный характер для всех государств Совета Европы. Например, есть нормативное положение (правовая позиция) в мотивировочной части решения Европейского Суда по правам человека по делу «Фолгере и другие против Норвегии» [16], касающееся отказа в полном освобождении

дении учеников школ от занятий, посвященных христианству, религии и философии. Европейский Суд по данному делу признал, что знания должны даваться на подобных занятиях достаточно объективным, критическим и плюралистическим образом. Другими словами, необходимо на таких занятиях преподавать не только основы одного религиозного направления, но и другие религии мира. Таким образом, данная правовая позиция Европейского Суда по делу является обязательной для всех государств – участников Совета Европы. При обращении российских граждан в Европейский Суд в связи с введением обязательного преподавания в общеобразовательных школах Основ религиозных культур и светской этики или любых других предметов завуалированного религиозного содержания решение Европейского Суда по правам человека будет аналогичным.

Исполнение актов Европейского Суда по правам человека в части мер индивидуального характера предполагает в первую очередь обращение к национальным правовым механизмам, при помощи которых можно восстановить права и свободы, нарушение которых было зафиксировано Европейским Судом. Меры индивидуального характера преследуют цель максимального достижения *restitutio in integrum* – восстановления ситуации, которая имела место до нарушения Конвенции. Так, например, если решением Европейского Суда по правам человека признана незаконной высылка с территории государства – ответчика, то исполнение судебного решения предполагает помимо выплаты денежной компенсации устранение допущенного нарушения, то есть обеспечения возвращения заявителя. Вышеуказанное устранение нарушения является мерой индивидуального характера.

В Российской Федерации формально отсутствуют юридические препятствия для исполнения правоприменительных актов Европейского Суда по правам человека, связанные с реализацией таких мер, как меры индивидуального характера. Действующее законодательство Российской Федерации содержит нормы, позволяющие принимать меры индивидуального характера. Так, ч. 7 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса, ст. 413 Уголовно-процессуального кодекса и ч. 4 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса предусматривают пересмотр решений, вступивших в законную силу, если Европейский Суд установит наличие нарушений норм Конвенции.

В настоящее время во многих государствах – участниках Конвенции предусмотрена возможность пересмотра судебных решений национальных судов, вступивших в законную силу, в целях устранения последствий нарушений, констатированных Европейским Судом по правам человека. В одних странах такая возможность прямо установлена внутренним законодательством, в других допускается возможность пересмотра судебных решений путем широкого толкования общих конституционных или законодательных норм, т. е. существуют достаточно гибкие положения, которые при необходимости могут быть истолкованы так, чтобы пересмотр окончательных судебных решений в соответствующей ситуации оказался возможным (Бельгия, Дания, Испания, Словакия, Финляндия, Швеция).

Большие сложности возникают при исполнении решений Европейского Суда по правам человека в части мер общего характера, которые преследуют цель предотвращения в будущем нарушений, подобных тем, которые были рассмотрены в конкретном деле [5]. Устранение систематических нарушений норм Конвенции, как правило, требует анализа факторов, влияющих на реализацию тех или иных прав и свобод человека или гражданина на практике, а также последующей разработке реализации комплексных мер по улучшению ситуации в целом. Необходимость таких мер очевидна. Только их осуществление позволит Конвенции выполнить свое главное предназначение – поддержание в странах – участниках Конвенции единых стандартов в области основных прав и свобод человека. Именно наличие необходимости принятия мер общего характера превращает Конвенцию в «конституционный инструмент европейского правопорядка, от которого зависит демократическая стабильность континента» [2].

Существующие проблемы исполнения решений Европейского Суда по правам человека нашли отражение в целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы [10]. В тексте программы дан анализ проблем российской судебной системы в этой области, среди которых указаны неисполнение решений судов и чрезмерная длительность судебного разбирательства, отмеченные в ряде решений Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации. Программа предполагает принятие ряда мер, направленных на решение этих проблем. Вышеуказанные действия свидетельствуют о намерении Российской

Федерации исполнять постановления Европейского Суда по правам человека.

Согласно Положению об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – Заместителе Министра юстиции Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации «Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – Заместителе Министра юстиции Российской Федерации» [13], «в случае вынесения Европейским Судом и Комитетом Министров Совета Европы решения о выплате истцу денежной компенсации Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека информирует об этом Министерство финансов Российской Федерации, которое обеспечивает исполнение постановления в полном объеме, а также Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Генеральную прокуратуру Российской Федерации» [1, с. 112]. После получения сообщения Уполномоченного Министерство финансов Российской Федерации информирует Департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной и муниципальной службы [8]. Действия же указанного Департамента в данной сфере не урегулированы достаточным образом. Несмотря на то что приказом Минфина России «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» [14] выделена графа «денежные компенсации истцам в случае вынесения соответствующих решений Европейским Судом по правам человека», нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлен порядок выплаты денежной компенсации по решениям Европейского Суда по правам человека.

Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» [12] не регулирует принудительное исполнение решений Европейского Суда по правам человека в отличие от исполнения решений судов Российской Федерации. В статье 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации указано, что исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджета осуществляется на основании исполнительного документа и четко зафиксировано, что таким документом является исполнительный лист. Таким образом, без получения исполнительного листа невозможно исполнить решение Европейского

Суда по правам человека. Вместе с этим порядок выдачи исполнительного листа по решениям Европейского Суда по правам человека в России законодательством Российской Федерации не урегулирован.

Анализ российского законодательства в сфере исполнительного производства и правоприменительной практики для выявления возможных причин неэффективности исполнительного производства в Российской Федерации в связи с исполнением решений Европейского Суда по правам человека показывает, что проблема связана с отсутствием эффективного механизма защиты прав взыскателя в законодательстве об исполнительном производстве. Вопросы исполнения решений Европейского Суда, по которым должником выступает Российская Федерация, неоправданно выведены из сферы регулирования Федерального закона «Об исполнительном производстве». В отличие от актов Конституционного Суда Российской Федерации и других судов, порядок исполнения и ответственность за неисполнение которых установлены федеральным законодательством, решения Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации не обеспечены необходимой правовой охраной и гарантиями их исполнения на законодательном уровне.

На Украине механизм исполнения решений выглядит совсем иначе. Там действует закон «Об исполнении решений и применении практики Европейского Суда по правам человека» [11], которым регулируются отношения, возникающие в связи с обязанностью Украины выполнять решения Европейского Суда по правам человека, а также процедуры в части реализации мер индивидуального и общего характера. Данный Закон Украины конкретизирует некоторые общие процедуры по исполнению решений Европейского Суда и предусматривает «профилактические» меры по упразднению системных проблем и их первопричин. К сожалению, Украина на сегодняшний день является единственной из бывших союзных республик и государств – участников Конвенции, принявшей закон об исполнении решений Европейского Суда по правам человека.

Говоря о возможных путях решения указанных в настоящей работе проблем, предложим осуществить следующие мероприятия:

– принять нормативно-правовой акт об исполнении решений Европейского Суда по правам человека по аналогии с законом, принятым на Украине. В качестве альтернативы принятия отдельного

закона считаем возможным закрепить соответствующее регулирование путем внесения изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», предусмотрев процедуру исполнения решений Европейского Суда по правам человека;

– относительно выплаты компенсаций необходимо на законодательном уровне урегулировать механизм выплаты компенсации и внести соответствующие изменения в гл. 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»;

– в ряде мер теоретического характера для эффективного исполнения решений Европейского Суда по правам человека в первую очередь

следует исходить из необходимости признания и развития положения о том, что исполнение решений Европейского Суда в мотивировочной части обязательны для всех государств – участников Конвенции;

– в Российской Федерации необходимо официально публиковать решения Европейского Суда по правам человека в целях благоприятного влияния на правоприменительную деятельность органов государственной власти и выполнение положений, содержащихся в рекомендациях Комитета министров Совета Европы «О публикации и распространении государствами – членами Совета Европы текста Конвенции о защите прав человека и основных свобод и прецедентного права Европейского Суда по правам человека» [9].

Библиографический список

1. Бессарабов, В. Г. Европейский Суд по правам человека / В. Г. Бессарабов. – М. : Юрлитинформ, 2003. – 246 с.
2. Заключительная декларация конференции министров юстиции государств – членов Совета Европы по случаю пятидесятилетия Конвенции (Рим, 3–4 ноября 2000 г.) [Электронный ресурс] // CODICES : infobase on Constitutional Case-Law of the Venice Commission. – Режим доступа: <http://www.codices.coe.int> (дата обращения: 10.08.2014).
3. Караманукян, Д. Т. Акты Европейского Суда по правам человека в российской правовой системе : учеб. пособие / Д. Т. Караманукян. – Омск : Ом. юрид. акад., 2013 – 96 с.
4. Караманукян, Д. Т. Прецедентное право Европейского Суда по правам человека как составная часть российской правовой системы / Д. Т. Караманукян // Соврем. проблемы гуманитар. и естеств. наук : материалы восьмой междунар. науч.-практ. конф. – М., 2011. – Т. 2. – С. 143–147.
5. Караманукян, Д. Т. Провокация преступлений в прецедентном праве Европейского Суда по правам человека / Д. Т. Караманукян // Актуал. вопр. публ. права. – 2013. – № 1. – С. 10–24.
6. Караманукян, Д. Т. Процедура обращения в Европейский Суд по правам человека : учеб. пособие / Д. Т. Караманукян. – Омск : Ом. юрид. акад., 2014. – 164 с.
7. Караманукян, Д. Т. Судебный прецедент в системе источников российского права / Д. Т. Караманукян // Структура рос. права : материалы всерос. науч.-практ. конф. – Омск : Ом. юрид. акад. 2013. – С. 47–53.
8. О порядке взаимодействия Министерства финансов Российской Федерации с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека : приказ М-ва финансов Рос. Федерации от 14 июля 2006 г. № 225 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
9. О публикации и распространении государствами – членами Совета Европы текста Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и прецедентного права Европейского Суда по правам человека : рекомендации Комитета министров Совета Европы Rec(2002)13 [Электронный ресурс] // Council of Europe. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=331657&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original> (дата обращения: 10.08.2014).
10. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007 – 2011 годы : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 сент. 2006 г. № 583 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 41. – Ст. 4248.
11. Об исполнении решений и применении практики Европейского Суда по правам человека : закон Украины от 23 февр. 2006 г. № 3477-IV // Ведомости Верхов. Рады Украины. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
12. Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 окт. 2007 г. № 229-ФЗ // Рос. газ. – 2007. – 6 окт.
13. Об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – Заместителе Министра юстиции Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 29 марта 1998 г. № 310 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 14. – Ст. 1540.
14. Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации : приказ М-ва финансов Рос. Федерации от 24 авг. 2007 г. № 74н // Финансовая газ. – 2007. – 15 нояб.
15. Папамихалопулос и другие против Греции = *Paramichalopoulos and Others v. Greece* [Электронный ресурс] : постановление Европ. Суда по правам человека от 24 июня 1993 г. (жалоба № 14556/89) // Сайт Олега Анищикова о подаче жалоб против России в Европ. Суд по правам человека. – Режим доступа: <http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/paramichalopoulos-i-drugie-protiv-grecii-postanovlenie-evropejskogo-suda/> (дата обращения: 10.08.2014).
16. Фолгере и другие против Норвегии = *Folgero and Others v. Norway* [Электронный ресурс] : постановление Большой Палаты Европ. Суда по правам человека от 29 июня 2007 г. (жалоба № 15472/02) // Сайт Олега Анищикова о подаче жалоб против России в Европ. Суд по правам человека. – Режим доступа: <http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/folgere-i-drugie-protiv-norvegii-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda/> (дата обращения: 10.08.2014).
17. Sudre, F. Droit International et Europeen des Droits de l'Homme / F. Sudre. – 3ème éd. – Paris : Presses Universitaires de France, 1997. – 944 l.