

Вступление

1. Со времени принятия в 1950 году Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) в неё несколько раз вносились изменения и дополнения: Высокие Договаривающиеся Стороны прибегали к дополняющим или изменяющим Конвенцию Протоколам, чтобы приспособить её к меняющимся потребностям и факторам развития европейского сообщества. В частности, с принятием Протокола № 11 к Конвенции, вступившего в силу 1 ноября 1998 г., в 1994 году был радикально реформирован контрольный механизм, учреждённый Конвенцией.

2. Десять лет спустя, в то время, когда к Конвенции присоединились почти все страны Европы¹, возникла настоятельная необходимость выверить этот механизм и в особенности — гарантировать долгосрочную эффективность Европейского Суда по правам человека (далее — Суд) таким образом, чтобы он мог бы продолжать играть свою выдающуюся роль в деле защиты прав человека в Европе.

I. Необходимость усиления эффективности контрольной системы, учреждённой Конвенцией

Протокол № 11 к Конвенции

3. Протокол № 11 к Конвенции учредил один, постоянно действующий Суд вместо старой системы, учреждённой Конвенцией ещё в 1950 году и включавшей в себя Комиссию по правам человека, Суд и Комитет министров Совета Европы, который в то время играл определённую «судебную» роль.

4. Целью Протокола № 11, который был открыт для подписания 11 мая 1994 г. и вступил в силу 1 ноября 1998 г., было, во-первых, упростить систему на основе сокращения продолжительности производства по жалобам, а во-вторых, укрепить судебный характер этого производства. Данный Протокол превратил систему в чисто судебную (Комитет министров был лишен своей квазисудебной роли, были отменены факультативные положения Конвенции, касавшиеся права на подачу индивидуальной жалобы, и была установлена обязательная юрисдикция Суда) и создал один, постоянно действующий Суд.

5. Таким образом Протокол № 11 внёс свой вклад в усиление эффективности системы, в особенности тем, что он расширил доступность и зримость Суда, а также



**ПРОТОКОЛ № 14 К КОНВЕНЦИИ
О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ОСНОВНЫХ СВОБОД,
ДОПОЛНЯЮЩИЙ КОНТРОЛЬНУЮ
СИСТЕМУ КОНВЕНЦИИ
ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД**

тем, что он упростил процедуру рассмотрения жалоб с целью совладать с наплывом жалоб, вызванным постоянным увеличением числа государств — членом Совета Европы. Если Комиссия по правам человека совместно с Судом за сорокачетырёхлетний период вплоть до 1998 года (года вступления в силу Протокола № 11) вынесли в общей сложности 38 389 решений и постановлений, то один Суд вынес за пятилетний период 61 633 решений и постановлений². Тем не менее система, реформированная на основе предложений, первоначально внесённых в 1980-е годы, оказалась неадекватной для того, чтобы справиться с новой ситуацией. Действительно, начиная с 1990 года, наблюдался значительный и постоянный рост числа индивидуальных жалоб, объяснявшийся

среди прочего укрупнением Совета Европы. Так, количество жалоб возросло с 5279 в 1990 году до 10 335 в 1994 году (прирост составил 96 процентов), 18 164 в 1998 году (прирост составил 76 процентов) и 34 546 в 2002 году (прирост составил 90 процентов). Хотя меры по рационализации производства по жалобам, предпринятые Судом, позволили в 2003 году ежемесячно разрешать дела по 1500 жалобам, этот показатель остаётся намного ниже почти 2300 жалоб, ежемесячно передаваемых на рассмотрение тому или иному органу принятия решений в Суде.

6. Такое увеличение количества жалоб в производстве Суда объясняется не только присоединением к Конвенции новых государств-участников (в период между открытием Протокола № 11 для подписания в мае 1994 г. и принятием Протокола № 14 Конвенцию ратифицировали тринадцать новых государств — членом Совета Европы, распространив предоставляемую её положениями защиту прав человека на более чем 240 миллионов человек дополнительно) и скоростью процесса укрупнения Совета Европы, но также и общим увеличением количества жалоб, поданных против государств, которые уже были участниками Конвенции в 1993 году. В 2004 году система, учреждённая Конвенцией, была доступна не менее чем 800 миллионам человек. В результате огромного наплыва индивидуальных жалоб эффективность системы, а тем самым авторитет Суда и доверие к нему, были поставлены под серьёзную угрозу.

Проблема чрезмерной загруженности Суда делами

7. По общему признанию, чрезмерная загруженность Суда делами (в течение 2003 года в Суд было

¹ В начале 2004 года Белоруссия и Монако были единственными потенциальными или реальными кандидатами на членство, которые по-прежнему оставались вне Совета Европы.
Примечание редакции: Княжество Монако присоединилось к Совету Европы в октябре 2004 г.

² Если не указано иное, цифры, воспроизводимые в настоящем Пояснительном докладе, взяты из документа «Обзор деятельности за 2003 год» [«Survey of Activities 2003»], изданного Европейским Судом по правам человека, или основаны на более свежей информации, предоставленной Секретариатом Суда.

подано около 39 000 новых жалоб, а в конце 2003 года в производстве Суда находилось приблизительно 65 000 жалоб) проявляет себя по двум направлениям, в частности: (i) необходимость обработки весьма многочисленных индивидуальных жалоб, производство по которым завершается без вынесения постановления по существу, обычно потому, что их объявляют неприемлемыми для рассмотрения по существу (это относится более чем к 90 процентам всех жалоб), и (ii) необходимость производства по индивидуальным жалобам, в своем основании имеющим ту же самую структурную причину, что и ранее заявленная жалоба, результатом рассмотрения которой стало постановление, установившее нарушение требований Конвенции (имеются в виду повторяющиеся дела, разрешаемые после принятия так называемого «пилотного постановления»). Несколько цифр проиллюстрируют это. В 2003 году около 17 270 жалоб было объявлено неприемлемыми для рассмотрения по существу (или исключёнными из списка подлежащих рассмотрению дел) и 753 жалобы были объявлены приемлемыми для рассмотрения по существу. Таким образом, производство по большинству дел прекращается принятием решения о неприемлемости жалобы для рассмотрения по существу или принятием решения об исключении жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел (таким способом в 2003 году было разрешено 96 процентов дел). По оставшимся делам Суд в 2003 году вынес 703 постановления, из которых около 60 процентов касалось повторяющихся дел.

8. Такое увеличение загруженности Суда отражается как на работе Секретариата Суда, так и на работе судей и ведет к стремительному накоплению дел не только в производстве комитетов Суда в составе трёх судей (см. выше, пункт 5 в конце), но и в производстве Палат Суда. В действительности, как и в случае с комитетами, продуктивность Палат далеко не достаточна, чтобы можно было бы не отставать от наплыва дел, выносимых на их рассмотрение. Лишь 8 процентов всех дел, закрытых Судом в 2003 году, были дела, рассмотренные Палатами. Это сильно контрастирует с тем обстоятельством, что не менее 20 процентов всех новых дел, переданных в том же году на рассмотрение органа принятия решения, было передано на рассмотрение Палат. Эта разница между входящим числом жалоб и показателями принимаемых по ним решений и постановлений привела к ситуации, при которой в 2003 году 40 процентов всех дел, рассматриваемых тем или иным органом принятия решения, составляли дела в производстве одной из Палат. В абсолютном выражении такое скопление дел в производстве Палаты отражено в том факте, что на 1 января 2004 г. приблизительно 16 500 дел находилось в производстве Палат Суда. Совершенно очевидно, что значительное время, которое затрачивается на работу по отфильтровыванию жалоб, негативно отражается на возможностях судей и Секретариата Суда вести производство по делам, переданным на рассмотрение Палат.

9. Перспектива продолжающегося увеличения рабочей нагрузки Суда и Комитета министров (надзирающего за исполнением постановлений Суда) в ближайшие несколько лет такова, что для сохранения контрольной системы Конвенции в будущем было признано необходимым провести в жизнь комплекс конкретных и согласованных мер, включая реформу самой контрольной системы Конвенции.

10. В то же время — и это было одной из основных трудностей при подготовке настоящего Протокола — чрезвычайно важно, чтобы эта реформа не имела бы никаких негативных последствий для того, что по праву считается принципиальными и уникальными чертами системы, учреждённой Конвенцией. Это — судебный характер европейского надзора в области прав человека и принцип, что любое лицо, утверждающее, что оно является жертвой нарушения прав и свобод, охраняемых Конвенцией, вправе передать вопрос на рассмотрение Суда (право на подачу индивидуальной жалобы).

11. Действительно, контрольная система Конвенции уникальна: Высокие Договаривающиеся Стороны согласились в том, что международный судебный надзор будет распространяться на исполнение ими своего обязательства гарантировать каждому — в пределах их юрисдикции — права и свободы, предусмотренные в Конвенции. Этот надзор осуществляется Судом, который выносит постановления по индивидуальным жалобам, поданным в соответствии со статьёй 34 Конвенции, и по жалобам государств, — которые чрезвычайно редки в практике Суда¹, — поданным в соответствии со статьёй 33 Конвенции. Постановления Суда имеют обязательную силу для ответчиков по делу, а за их исполнением осуществляет надзор Комитет министров Совета Европы.

12. Принцип субсидиарности лежит в основе всех мер, предпринимаемых с целью повысить эффективность контрольной системы Конвенции. В соответствии со статьёй 1 Конвенции, именно на Высоких Договаривающихся Сторонах лежит обязанность обеспечивать «каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы», гарантируемые Конвенцией, тогда как роль Суда согласно статье 19 Конвенции состоит в том, чтобы обеспечить «соблюдение обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции». Иными словами, ответственность за обеспечение прав и свобод лежит преимущественно на Высоких Договаривающихся Сторонах; роль Суда при этом является субсидиарной.

13. Прогнозы, которые делает Секретариат Суда на основании текущей статистики, показывают, что загруженность Суда делами будет резко возрастать, если не предпринять никаких действий. Более того, имеющиеся оценки будущей загруженности Суда умеренны. Действительно, кумулятивный эффект таких факторов, как более широкая осведомленность граждан о правах и свободах, предусмотренных Конвенцией, в особенности в новых государствах — членах Совета Европы, вступление в силу Протокола № 12 к Конвенции, ратификация других дополнительных Протоколов государствами, которые не являются сейчас участниками этих Протоколов, эволюционирующее и широкое толкование Судом прав, гарантируемых Конвенцией, и перспектива присоединения к Конвенции Европейского союза даёт основания для предположения, что ежегодное число жалоб в Суд в будущем может далеко превзойти показатели 2003 года.

14. Меры, требуемые для обеспечения долгосрочной эффективности контрольной системы, учреждённой Конвенцией, в широком смысле не ограничены Протоколом № 14. На национальном уровне также должны быть приняты меры по предупреждению нарушений прав человека, и усовершенствованы внутрисударственные средства правовой защиты, а также приняты меры по совершенствованию и ускорению процесса ис-

¹ По состоянию на 1 января 2004 г. насчитывалось только 20 межгосударственных жалоб.

полнения постановлений Суда¹. Только всесторонний комплекс взаимозависимых мер, под разными углами зрения направленных на решение проблемы, даст возможность преодолеть текущую перегруженность Суда делами.

Меры, которые надлежит принять на национальном уровне

15. В соответствии с принципом субсидиарности контрольного механизма Конвенции права и свободы человека, закреплённые в Конвенции, должны охраняться, прежде всего, на национальном уровне. Действительно, именно на национальном уровне таковая охрана является наиболее эффективной. Ответственность национальных органов власти в этой сфере должна быть вновь подтверждена, а способность национальных правовых систем предупреждать нарушения прав человека и заглаживать причиняемый ими вред должна быть усилена. На государствах лежит обязанность следить за тем, чтобы их законодательство и административная практика соответствовала бы требованиям Конвенции и нормам прецедентной практики, создаваемым Судом. Для достижения этих целей государства могут воспользоваться помощью внешних учреждений. Если применить их в полной мере, то эти меры ослабят давление на Суд в разных направлениях: данные меры не только помогут уменьшить число обоснованных индивидуальных жалоб тем, что обеспечат соответствие национальных законов Конвенции, или тем, что на национальном уровне будут устанавливаться факты нарушений прав человека и приниматься меры к их устранению, но они также облегчат работу Суда тем, что принятие хорошо обоснованных судебных решений по делам на национальном уровне делает рассмотрение жалоб Судом менее обременительным. Несомненно, однако, что эффект от этих мер будет ощущаться только в среднесрочной перспективе.

Меры, которые надлежит принять относительно исполнения постановлений Суда

16. Исполнение постановлений Суда является неотъемлемой частью функционирования системы, учреждённой Конвенцией. Меры, указанные ниже, разработаны с целью усовершенствовать и ускорить процесс исполнения постановлений Суда. И авторитет Суда и доверие к системе, учреждённой Конвенцией, зависят в большой степени от эффективности данного процесса. Быстрое и адекватное исполнение постановлений Суда, несомненно, отражается на количестве поступающих в Суд новых дел — чем быстрее принимаются меры общего характера государствами — членами Совета Европы во исполнение постановлений Суда, указывающих на структурную проблему, тем меньше будет поступать в Суд повторяющихся

жалоб. В этом отношении представляется желательным, чтобы государства вне рамок своих обязательств по пункту 1 статьи 46 Конвенции придали бы обратную силу таким мерам и средствам правовой защиты. Нескольким мер, на необходимость принятия которых указывается в вышеупомянутых рекомендациях и резолюциях (см. сноску 4), преследуют эту цель. Кроме того, было бы полезным, если Суд и — что касается надзора за исполнением постановлений Суда — Комитет министров с целью обеспечения быстрого исполнения постановлений Суда ввели бы специальную процедуру, при помощи которой стало бы возможным отдавать приоритет тем постановлениям, которые указывают на структурную проблему, способную породить значительное число повторяющихся жалоб. Наиболее важная поправка к Конвенции в контексте исполнения постановлений Суда состоит в наделении Комитета министров полномочием возбуждать в Суде производство о нарушении обязательств в отношении любого государства, которое отказывается выполнить постановление Суда.

17. Меры, упоминаемые в предыдущем пункте, имеют также целью в целом усилить эффективность системы, учреждённой Конвенцией. Хотя институт надзора за исполнением постановлений Суда в общем функционирует удовлетворительно, процесс этого функционирования нуждается в совершенствовании для поддержания эффективности системы.

Эффективность отфильтровывания жалоб, поступающих в Суд, и последующей работы с ними

18. Отфильтровывание жалоб Судом и последующая работа с ними являются основными сферами, в которых Протокол № 14 вносит конкретные усовершенствования. Эти меры изложены ниже, в разделе III настоящего Пояснительного доклада, и описаны детально в разделе IV, который содержит комментарии к каждому положению в Протоколе.

19. В период подготовительной работы над Протоколом № 14 существовало широкое согласие относительно важности ряда других вопросов, связанных с функционированием контрольной системы, учреждённой Конвенцией, которые, однако, не требовали внесения поправок в Конвенцию. К ним относятся: необходимость укрепления Секретариата Суда с тем, чтобы он был в состоянии справиться с наплывом дел, сохраняя при этом качество принимаемых Судом постановлений; необходимость поощрять более частое вступление других государств в производство по жалобам в качестве третьих сторон по делам, рассматриваемым Судом, которые поднимают важные вопросы общего характера; в сфере надзора за исполнением постановлений Суда — необходимость укрепить департамент Генерального секретариата Совета Европы по исполнению постановлений Суда и извлечь

¹ Комитет министров принял ряд конкретных документов с этой целью:

- Рекомендация [R(2000)2] Комитета министров по вопросу о пересмотре или возобновлении определённых дел на внутригосударственном уровне после вынесения постановления Европейского Суда по правам человека;
- Рекомендация [Rec(2002)13] Комитета министров по вопросу о публикации и распространении в государствах — членах Совета Европы текстов Европейской конвенции о правах человека и прецедентной практики Европейского Суда по правам человека;
- Рекомендация [Rec(2004)4] Комитета министров по вопросу о включении Европейской конвенции о правах человека в программы университетского образования и профессиональной подготовки;
- Рекомендация [Rec(2004)5] Комитета министров по вопросу о проверке соответствия проектов законов, действующих законов и административной практики стандартам, установленным Европейской конвенцией о правах человека;
- Рекомендация [Rec(2004)6] Комитета министров по вопросу о совершенствовании внутригосударственных средств правовой защиты;
- Резолюция [Res(2002)58] Комитета министров по вопросу о публикации и распространении норм прецедентной практики Европейского Суда по правам человека;
- Резолюция [Res(2002)59] Комитета министров по вопросу о практике заключения мировых соглашений;
- Резолюция [Res(2004)3] Комитета министров по вопросу о постановлениях Европейского Суда по правам человека, вскрывающих базовую системную проблему.

Все эти документы, равно как и настоящая Декларация, упоминаются в общей декларации Комитета министров «Обеспечение эффективности имплементации Европейской конвенции о правах человека на национальном и европейском уровнях» [«Ensuring the effectiveness of the implementation of the European Convention on Human Rights at national and European levels»], принятой 12 мая 2004 г.

максимальную пользу из других существующих учреждений, механизмов и видов деятельности Совета Европы в качестве поддержки развития процесса быстрого исполнения постановлений Суда.

II. Основные стадии подготовки Протокола № 14

20. Европейская конференция на уровне министров по вопросам защиты прав человека, которая состоялась в Риме в ноябре 2000 г. и была посвящена 50-й годовщине подписания Конвенции, установила, что «в настоящее время критическим вопросом является <...> эффективность системы, учрежденной Конвенцией», ввиду «тех трудностей, которые испытывает Суд, имея дело с постоянно растущим объемом жалоб» (Резолюция № 1 по вопросу об институциональных и функциональных мероприятиях, необходимых для защиты прав человека на национальном и европейском уровнях)¹. Конференция соответственно призвала Комитет министров «как можно скорее инициировать тщательное исследование различных возможностей и альтернатив с целью обеспечения эффективности деятельности Суда в свете этой новой ситуации»². Конференция также сочла «крайне необходимым, — с учетом постоянно растущего числа поступающих в Суд жалоб — чтобы были приняты срочные меры по оказанию содействия Суду в выполнении им своих функций и чтобы как можно скорее было бы начато тщательное изучение различных возможностей и альтернатив с целью обеспечения эффективности деятельности Суда в свете этой новой ситуации»³.

21. В качестве следующего шага после рекомендаций конференции на уровне министров заместители министров на своей встрече в феврале 2001 г. создали Группу оценки для изучения способов гарантирования эффективности деятельности Суда. Эта Группа представила свой доклад Комитету министров 27 сентября 2001 г.⁴

22. Действуя параллельно, Руководящий комитет по правам человека учредил собственную Исследовательскую группу по вопросам укрепления механизма защиты прав человека. В июне 2001 г. доклад об её работе был направлен Группе оценки, чтобы дать ей возможность принять во внимание выводы доклада в своей работе⁵.

23. С целью реализации выводов, содержащихся в докладе Группы оценки, Комитет министров в принципе согласился выделить дополнительные бюджетные ассигнования на деятельность Суда на период с 2003 года по 2005 год с тем, чтобы позволить Суду взять на работу значительное дополнительное число юристов, а также дополнительный административный и вспомогательный персонал. Аналогичные меры были предприняты Комитетом министров для укрепления департаментов Секретариата Совета Европы, связанных с процессом исполнения постановлений Суда.

24. Суд также принял во внимание выводы Группы оценки, а также выводы, сделанные собственной Рабочей группой по вопросам рационализации рабочих методов⁶. На этой основе Суд принял ряд мер, касающихся собственных рабочих методов и рабочих методов Секретариата Суда. Суд также внес поправки в Регламент Суда в октябре 2002 г. и вновь — в ноябре 2003 г.

25. На своей 109-й сессии (состоявшейся 8 ноября 2001 г.) Комитет министров принял декларацию «Защита прав человека в Европе: гарантирование долгосрочной эффективности Суда по правам человека»⁷. В этом документе Комитет министров одобрил доклад Группы оценки и с целью реализации содержащихся в нём выводов предписал Руководящему комитету по правам человека:

- дать обоснование наиболее приемлемого способа проведения предварительного рассмотрения жалоб, в частности посредством укрепления механизма отфильтровывания жалоб;
- изучить и, если это требуется, представить предложения о внесении поправок в Конвенцию, в особенности на основе рекомендаций, содержащихся в докладе Группы оценки.

26. В свете проделанной работы, в частности работы Исследовательской группы по вопросам укрепления механизма защиты прав человека и образованного ей Комитета экспертов по вопросам совершенствования процедур защиты прав человека, Руководящий комитет по правам человека доложил о ходе работы в этих двух направлениях в своем промежуточном докладе, принятом в октябре 2002 г. (документ СМ(2002)146). Промежуточный доклад был сконцентрирован на трёх основных вопросах: предупреждение нарушений прав человека на национальном уровне и совершенствование внутригосударственных средств правовой защиты; оптимизация эффективности отфильтровывания жалоб и последующей работы с ними; совершенствование и ускорение процесса исполнения постановлений Суда.

27. В свете данного промежуточного доклада и вслед за декларацией «Европейский Суд по правам человека на службе Европы», которую Комитет министров принял на своей 111-й сессии (состоявшейся 6–7 ноября 2002 г.)⁸, Комитет министров изъявил желание изучить пакет конкретных и согласованных предложений на своей сессии на уровне министров в мае 2003 г. В апреле 2003 г. Руководящий комитет по правам человека соответственно представил окончательный доклад, изложив в деталях свои предложения в этих трёх сферах (документ СМ(2003)55). Эти предложения послужили основой для подготовки рекомендаций Комитета министров, адресованных государствам — членам Совета Европы, и для поправок, внесённых в Конвенцию.

28. В своей декларации «Гарантирование долгосрочной эффективности Европейского Суда по правам чело-

¹ Пункт 16 Резолюции.

² Подпункт «ii» пункта 18 Резолюции.

³ Декларация римской конференции на уровне министров по вопросам защиты прав человека «Европейская конвенция о правах человека в год своего пятидесятилетия: каково будущее защиты прав человека в Европе?» [«The European Convention on Human Rights at 50: what future for the protection of human rights in Europe?»].

⁴ «Доклад Группы оценки Комитету министров по вопросу о Европейском Суде по правам человека» [«Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights»] г. Страсбург, Совет Европы, 27 сентября 2001 г.; опубликован в журнале «Human Rights Law Journal», 22, 2001 г., с. 308 ff.

⁵ «Доклад Исследовательской группы по вопросам укрепления механизма защиты прав человека» [«Report of the Reflection Group on the Reinforcement of the Human Rights Protection Mechanism»] содержится в приложении III к «Докладу Группы оценки Комитету министров по вопросу о Европейском Суде по правам человека» (op. cit.).

⁶ «Три года работы во имя будущего. Итоговый доклад Рабочей группы по вопросам методов работы Европейского Суда по правам человека» [«Three years' work for the future. Final report of the Working Party on Working Methods of the European Court of Human Rights»] г. Страсбург, Совет Европы, 2002.

⁷ Декларация опубликована на французском языке в журнале «Revue universelle des droits de l'homme», 2002 год, с. 331.

⁸ Декларация опубликована на французском языке в журнале «Revue universelle des droits de l'homme», 2002 год, с. 331.

века», принятой на 112-й сессии Комитета министров (состоявшейся 14–15 мая 2003 г.), Комитет министров одобрил этот доклад и подход Руководящего комитета по правам человека к рассмотренным вопросам. Комитет министров предписал заместителям министров имплементировать предложения Руководящего комитета по правам человека так, чтобы Комитет министров мог изучить документы для принятия на своей 114-й сессии в 2004 году, приняв во внимание определённые вопросы, на которые было указано в декларации. Комитет министров также предложил заместителям министров принять во внимание другие вопросы, поднятые в докладе, такие, как возможное присоединение Европейского союза к Конвенции, срок пребывания в должности судей Суда и необходимость скорейшего вступления в силу будущих поправок к Конвенции.

29. Руководящему комитету по правам человека было соответственно предписано подготовить — с перспективой принятия Комитетом министров — не только проект Протокола, дополняющего Конвенцию, вместе с Пояснительным докладом, но также и проект декларации, три проекта рекомендаций и проект резолюции. Работа по уточнению текста Протокола № 14 и Пояснительного доклада к нему выполнялась в рамках Исследовательской группы по вопросам укрепления механизма защиты прав человека (переименованной в Редакционную группу по вопросам укрепления механизма защиты прав человека), тогда как работа над другими документами велась в рамках Комитета экспертов по вопросам совершенствования процедур защиты прав человека.

30. Комитет министров также предложил Руководящему комитету по правам человека проконсультироваться с общественностью, Судом и Парламентской ассамблеей Совета Европы. Для этого Руководящий комитет по правам человека тщательно изучил заключения и предложения, представленные Комитетом по юридическим вопросам и правам человека Парламентской ассамблеи, Судом, Комиссаром Совета Европы по правам человека и некоторыми государствами — членами Совета Европы, а также неправительственными организациями и национальными институтами в сфере развития и охраны прав человека. Исследовательская группа по вопросам укрепления механизма защиты прав человека и Руководящий комитет по правам человека извлекли большую пользу из мнений и соображений представителей Парламентской ассамблеи, Секретариата Суда и ведомства Комиссара по правам человека, которые активно участвовали в её работе. Доклады и проекты документов, принятые Руководящим комитетом по правам человека и Исследовательской группой по вопросам укрепления механизма защиты прав человека были публичными документами, доступными в Интернете, а копии этих документов были направлены непосредственно в Суд, Парламентскую ассамблею, Комиссару по правам человека и неправительственным организациям. Исследовательская группа по вопросам укрепления механизма защиты прав человека организовала также две ценные консультации с неправительственными организациями, а Руководящий комитет по правам человека извлек большую пользу из мнений и соображений неправительственных организаций, которые при нём аккредитованы. В подготовке документов вплотную участвовали заместители министров на про-

тяжении всего процесса подготовки. Протокол № 14 является тем самым плодом коллективного исследования, которое выполнялось весьма прозрачным образом.

31. После промежуточного доклада о работе, представленного в ноябре 2003 г. (документ СМ(2003)165, приложение I), Руководящий комитет по правам человека в апреле 2004 г. направил в Комитет министров свой итоговый доклад (документ СМ(2004)65). В этом докладе содержался проект Протокола, дополняющего Конвенцию. Парламентская ассамблея приняла Заключение по проекту Протокола (Заключение № 251 (2004) от 28 апреля 2004 г.).

32. Наряду с принятием Протокола, дополняющего Конвенцию, на 114-й сессии на уровне министров, которая состоялась 12 и 13 мая 2004 г., Комитет министров принял декларацию «Обеспечение эффективности имплементации Европейской конвенции о правах человека на национальном и европейском уровнях». В этой декларации государства — члены Совета Европы признали настоятельность реформы и обязались ратифицировать Протокол № 14 в течение двух лет.

33. 13 мая 2004 г. текст дополняющего Конвенцию Протокола был открыт для подписания государствами — членами Совета Европы, подписавшими Европейскую конвенцию о правах человека.

III. Обзор изменений, вносимых Протоколом № 14 в контрольную систему Европейской конвенции о правах человека

34. На первоначальном этапе исследовательской работы над реформой контрольной системы Конвенции, которая началась сразу после европейской конференции на уровне министров по вопросам защиты прав человека, состоявшейся в 2000 году, как в Группе оценки, так и в Исследовательской группе по вопросам укрепления механизма защиты прав человека Руководящего комитета по правам человека был изучен широкий круг вопросов, связанных с внесением возможных изменений в систему. Несколько предложений было сохранено и воспроизведено в Протоколе № 14. Другие же, включая некоторые предложения о радикальном изменении контрольной системы, были по разным причинам отвергнуты на стадии исследовательской работы¹. Некоторые из них следует упомянуть здесь. Например, идея учредить — в рамках Конвенции — «региональные суды первой инстанции» была отвергнута с одной стороны, ввиду опасения, что учреждение таких судов приведёт к разнобою в прецедентной практике, а с другой стороны — ввиду высокой стоимости учреждения этих судов. Аналогичным образом отвергнуты были предложения уполномочить Суд издавать предварительные постановления по запросам национальных судов или расширить полномочие Суда выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции (статьи 47–49 Конвенции). Такие нововведения могли бы стать помехой осуществлению Судом юрисдикции по спорам между сторонами, и в краткосрочном плане они, конечно же, создали бы больше, а не меньше работы для Суда. Два других предложения были отклонены потому, что они ограничили бы право на подачу ин-

¹ Более полный обзор содержится в докладе о деятельности Исследовательской группы по вопросам укрепления механизма защиты прав человека Руководящего комитета по правам человека (документ Исследовательской группы по вопросам укрепления механизма защиты прав человека № (2001)10, в особенности приложения I и II к документу), докладе Группы оценки (см. выше, сноску 8), а также промежуточном докладе Руководящего комитета по правам человека, представленный в октябре 2002 года (документ № СМ(2002)146), который содержит материалы обсуждения различных предложений, выдвинутых на семинаре «Партнёры в деле защиты прав человека: укрепление взаимодействия между Европейским Судом по правам человека и национальными судами» [*Partners for the Protection of Human Rights: Reinforcing Interaction between the European Court of Human Rights and National Courts*] (г. Страсбург, 9—10 сентября 2002 г.).

дивидуальной жалобы. Это — предложение, чтобы Суд был бы наделен правом по собственному усмотрению решать, принимать ли дело к производству или нет (система, схожая с процедурой *certiorari* — процедурой истребования дела, применяемой Верховным судом США), и предложение, чтобы с момента представления жалобы в Суд каждый заявитель в обязательном порядке был бы представлен адвокатом или другим специалистом по юридическим вопросам (см., однако, пункт 2 правила 36 Регламента Суда). Было сочтено, что принцип, согласно которому любой должен иметь право обратиться в Суд с жалобой, должен быть твердо защищен. Было также отвергнуто и предложение создать отдельный, отфильтровывающий жалобы орган, состоящий из лиц, иных, чем судьи Суда. В этой связи Протокол № 14 базируется на двух фундаментальных предпосылках — работа по отфильтровыванию жалоб должна выполняться в рамках судебной деятельности Суда, и в состав одного и того же органа не должны входить различные категории судей. Наконец, в свете Заключения № 251 (2004) Парламентской ассамблеи было принято решение не записывать в Протокол № 14 положение, разрешающее увеличение числа судей без внесения в Конвенцию новой поправки.

35. В отличие от Протокола № 11 Протокол № 14 не вносит радикальных изменений в контрольный механизм, учрежденный Конвенцией. Изменения, которые он вносит, относятся скорее к функционированию системы, нежели к её структуре. Их основная цель состоит в совершенствовании системы путём наделения Суда процессуальными средствами и гибкостью, необходимыми ему для своевременной обработки всех жалоб, разрешая ему при этом концентрироваться на наиболее важных делах, требующих углубленного изучения.

36. Для достижения этих целей изменения предложены в трёх основных сферах:

- усиление возможностей Суда в работе по отфильтровыванию жалоб, что касается массы жалоб, не заслуживающих стать предметом рассмотрения;
- новый критерий приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу, распространяющийся на дела, по которым заявитель не претерпел значительного ущерба; к новому критерию относятся две защитные оговорки;
- меры по работе с повторяющимися делами.

37. Взятые вместе эти элементы реформы направлены на то, чтобы сократить время, затрачиваемое Судом на работу с явно неприемлемыми для рассмотрения по существу жалобами и повторяющимися жалобами, так, чтобы Суд смог бы сконцентрироваться на тех делах, которые затрагивают важные вопросы защиты прав человека.

38. Возможности Суда в работе по отфильтровыванию жалоб усилятся тем, что судья, рассматривающий дела единолично, будет уполномочен объявлять индивидуальную жалобу неприемлемой или исключать её из списка подлежащих рассмотрению дел. Этот новый механизм сохраняет судебный характер процесса принятия решений по вопросу о приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу. Судьям, рассматривающим дела единолично, будут оказывать содействие докладчики не из числа судей, а из числа должностных лиц, которые относятся к Секретариату Суда.

39. Новое требование касательно приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу включено в текст статьи 35 Конвенции. Это новое требование предоставляет в распоряжение Суд дополнительный инструмент, который должен помочь ему сконцентрироваться на де-

лах, оправданно требующих рассмотрения по существу; Суд уполномочивается объявлять неприемлемыми для рассмотрения по существу те жалобы, в связи с которыми заявитель не претерпел значительного ущерба, и которые — в плане уважения к правам человека — не требуют в иных отношениях рассмотрения Судом по существу. Кроме того, новое требование содержит прямо выраженное условие, гарантирующее, что оно не приведёт к отказу от рассмотрения дел, которые не были надлежащим образом рассмотрены национальным судом. Следует подчеркнуть, что новое требование не ограничивает право лиц обращаться в Суд с жалобами и не затрагивает тот принцип, что все индивидуальные жалобы рассматриваются на предмет их приемлемости для рассмотрения по существу. Хотя только Суд сам вправе толковать новое требование относительно приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу и решать вопрос о применении этого требования в своей практике, условия применения данного требования гарантируют, что не будет допускаться отклонение дел, требующих рассмотрения по существу. К таким делам в особенности относятся те дела, которые, несмотря на свой малозначительный характер, поднимают серьёзные вопросы, затрагивающие применение или толкование Конвенции, или важные вопросы, касающиеся национального законодательства.

40. Компетенция комитетов в составе трёх судей расширяется с тем, чтобы включить в себя рассмотрение повторяющихся дел. Комитеты уполномочены выносить решения в упрощённом порядке не только по вопросу о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу, но также и по существу дела, если лежащий в основе дела вопрос уже является предметом сложившейся прецедентной практики Суда.

41. Что же касается других изменений в порядке производства по жалобам в Суде, то следует заметить, прежде всего, что Суду предоставляется большая свобода выносить решения одновременно по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу и по существу индивидуальных жалоб. Действительно, единые решения о приемлемости жалобы для рассмотрения по существу и по существу дела не только приветствуются, но становятся нормой. Однако Суд будет свободен в своем выборе — по принципу от дела к делу — выносить решения о приемлемости жалоб для рассмотрения по существу отдельно.

42. Кроме того, Комитет министров вправе решать — большинством голосов в две трети от общего числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета, — вопрос о возбуждении производства в Большой Палате Суда против любой Высокой Договаривающейся Стороны, которая отказывается выполнить вступившее в силу постановление Суда по делу, в котором она выступает стороной, после направления ей официального уведомления о необходимости исполнить постановление. Цель такого производства — вынесение Судом постановления по вопросу, не нарушила ли эта Сторона своё обязательство, установленное в соответствии с пунктом 1 статьи 46 Конвенции.

43. При определённых обстоятельствах Комитет министров будет иметь возможность направить запрос в Суд о толковании того или иного вынесенного постановления.

44. Заключение мировых соглашений поощряется на любой стадии производства по жалобе. В Протокол № 14 внесено положение о надзоре Комитета министров за исполнением решений Суда, утверждающих условия мировых соглашений.

45. Следует также отметить, что судьи теперь избираются на один девятилетний срок. В Протокол № 14 внесены переходные положения с целью избежать ситуации, при которой из Суда одновременно уйдёт большое число судей.

46. Наконец, была предложена поправка к Конвенции, связанная с возможным присоединением к Конвенции Европейского союза.

47. Всё это, равно как и другие поправки к Конвенции, вносимые Протоколом № 14, упоминается в пояснениях, сделанных ниже, в разделе IV настоящего Пояснительного доклада.

IV. Комментарии к положениям Протокола¹

Статья 1 дополняющего Протокола

Статья 22. Избрание судей

48. Второй пункт статьи 22 исключён, поскольку в нём больше нет никакой практической пользы ввиду изменений, внесённых в статью 23. Действительно, в Суде больше не будет «открывающихся вакансий» в том смысле, что каждый судья, избираемый в Суд, будет избираться на один девятилетний срок, включая и те ситуации, когда предшественник такого судьи не завершил полный срок пребывания в должности (см. также ниже, пункт 51 настоящего Пояснительного доклада). Иными словами, норма, содержащаяся в изменённой статье 22 (которая идентична пункту 1 бывшей статьи 22), будет применяться в любой ситуации, когда есть необходимость избрать судью.

49. Было решено не изменять первый пункт статьи 22 таким образом, чтобы в нём содержалось предписание о том, чтобы список, включающий трёх кандидатов в судьи, представляемых Высокими Договаривающимися Сторонами, должен был бы содержать кандидатуры обоих полов, поскольку такое предписание могло бы отразиться на главных соображениях относительно профессиональных качеств потенциальных кандидатов. Однако Сторонам следует принять все возможные меры к тому, чтобы в их списки были бы включены кандидаты как мужского, так и женского пола.

Статья 2 дополняющего Протокола

Статья 23. Срок полномочий судей и освобождение от должности судьи

50. Сроки полномочий судей были изменены и увеличены до девяти лет. Судьи, однако, не могут быть переизбраны. Эти изменения имеют своей целью сильнее укрепить их независимость и беспристрастность, о чем в особенности было высказано пожелание Парламентской ассамблеи в её Рекомендации № 1649 (2004 год).

51. С тем, чтобы введение невозобновляемого срока полномочий не угрожало бы непрерывности деятельности Суда, была отменена система, при которой большие группы судей обновлялись с трехлетним интервалом. Эта отмена осуществлена новой формулировкой пункта 1 и исключением пунктов 2–4 бывшей статьи 23. Кроме того, пункт 5 бывшей статьи 23 был исключен с тем, чтобы в случае открывшейся вакансии у судьи не было больше возможности быть из-

бранным на должность на остаток срока его предшественника. В прошлом это приводило к нежелательным ситуациям, в которых судьи избирались на очень короткие сроки; такая ситуация, возможно, объяснима в системе возобновляемых сроков полномочий, но она неприемлема в новой системе. В соответствии с новой статьёй 23, все судьи будут избираться на невозобновляемый девятилетний срок. Со временем это сделает возможным регулярное обновление состава Суда, и можно ожидать, что это приведёт к ситуации, когда у каждого судьи будет различная начальная дата начала срока его полномочий.

52. Пункты 6 и 7 бывшей статьи 23 оставлены и становятся пунктами 2 и 3 новой статьи 23.

53. В отношении пункта 2 новой статьи 23 (70 лет как предельный возраст для пребывания судьи в должности) было решено не устанавливать дополнительный возрастной предел для кандидатов в судьи. Пункты 1 и 2, взятые вместе, нельзя понимать как отвергающие кандидатов в судьи, которые на дату избрания были бы старше 61 года. Такое означало бы неоправданное лишение Суда возможности извлечь выгоду от привлечения к своей деятельности опытных лиц, если их выберут судьями. Вместе с тем в общем рекомендовано, чтобы Высокие Договаривающиеся Стороны избегали бы представления кандидатов, которые ввиду своего возраста не смогут пребывать в должности судьи по крайней мере половину девятилетнего срока до достижения ими семидесятилетнего возраста.

54. В случаях, когда уход судьи со своей должности может быть предвиден, в частности ввиду возраста, подразумевается, что соответствующая Высокая Договаривающаяся Сторона должна принять меры к тому, чтобы список из трёх кандидатов в судьи (см. статью 22) был представлен своевременно с тем, чтобы избежать необходимости применения пункта 3 новой статьи 23. Как правило, список кандидатов должен быть представлен по крайней мере за шесть месяцев до истечения срока полномочий судьи. Такая практика должна дать возможность развеять озабоченности, выраженные Парламентской ассамблеей в своей Рекомендации № 1649 (2004), пункт 14.

55. Переходные положения изложены в статье 21 Протокола № 14.

56. По техническим причинам (с тем, чтобы избежать перенумерации большого числа положений Конвенции в результате включения новой статьи 27), текст бывшей статьи 24 («Освобождение от должности») был включен в статью 23 в качестве нового, четвертого пункта. Заголовки статьи 23 были изменены соответственно.

Статья 3 дополняющего Протокола

57. Ввиду причины, изложенной в предыдущем пункте, бывшая статья 24 была исключена; норма, которую она содержала, была включена в новый пункт 4 статьи 23.

Статья 4 дополняющего Протокола

Статья 24. Секретариат Суда и докладчики

58. Бывшая статья 25 перенумерована как статья 24; она изменена в двух отношениях. Прежде всего, было исключено второе предложение бывшей статьи 25, поскольку правовые референты, учреждённые на основе Протокола № 11, на практике никогда не существовали

¹ Если не указано иное, ссылки делаются на статьи Конвенции, как она дополнена настоящим Протоколом.

самостоятельно, независимо от Секретариата Суда, как и в случае Суда Европейских Сообществ. Во-вторых, в статью внесён новый пункт 2 с тем, чтобы учредить функцию докладчика как средства оказания содействия новым единоличным составам Суда, предусмотренным в новой статье 27. Хотя с юридической точки зрения не было строгой необходимости упоминать докладчиков в тексте Конвенции, тем не менее, такое упоминание было сочтено важным ввиду новизны работы докладчиков, как выполняемой лицами, иными, чем судьи, и потому что было крайне важно учредить эти функции докладчиков для того, чтобы достичь значительного потенциального усиления фильтрующих возможностей Суда, на достижение которого нацелено учреждение единоличных составов Суда. Сотрудники Секретариата Суда, исполняющие функции докладчиков, будут оказывать содействие вновь создаваемым единоличным составам Суда. В принципе, судье, рассматривающему дела единолично, содействие должен оказывать докладчик со знанием языка и правовой системы ответчика по делу. В этом смысле функция докладчика выполняться судьёй не будет.

59. Суду самому надлежит обеспечивать выполнение нового пункта 2 путём определения, в частности, необходимого для него числа докладчиков, способа их назначения и сроков пребывания в должности. В этой связи следует подчеркнуть, что было бы желательно разнообразить пути подбора штатных юристов Секретариата и докладчиков. Без ущерба для возможности наделения ныне работающих в Суде юристов Секретариата функциями докладчика было бы желательно укрепить штат Секретариата Суда на определённые периоды времени юристами, имеющими надлежащий практический опыт в вопросах функционирования соответствующих правовых систем государств — участников Конвенции. Поскольку докладчики будут частью Секретариата Суда, в их отношении будут применяться обычный порядок назначения на должность и соответствующие правила, касающиеся работы аппарата сотрудников. Это позволит увеличить работоспособность Секретариата Суда, позволяя ему при этом извлекать для себя пользу из опыта работы этих юристов в своих государствах. Более того, подразумевается, что новая функция докладчика должна возлагаться на лиц, имеющих солидный опыт юридической деятельности, знание Конвенции и создаваемого на её основе прецедентного права и очень хорошее знание, по крайней мере, одного из двух официальных языков Совета Европы и которые, подобно другим сотрудникам Секретариата Суда, отвечают требованиям независимости и беспристрастности.

Статья 5 дополняющего Протокола

Статья 25. Пленарные заседания Суда

60. Новый пункт «f» добавлен в эту статью (бывшую статью 26 Конвенции) для того, чтобы отразить новую функцию, возлагаемую на пленарные заседания Суда настоящим Протоколом. Подразумевается, что термин «Палаты», фигурирующий в пунктах «b» и «с», относится к административным подразделениям Суда (которые на практике именуются «Секциями» Суда) в противоположность судебным составам, обозначаемым

термином «Палаты» в первом предложении пункта 1 новой статьи 26. Не было сочтено необходимым дополнять Конвенцию с целью уточнить это различие.

Статья 6 дополняющего Протокола

Статья 26. Единоличный состав Суда, комитеты судей, Палаты и Большая Палата

61. Текст статьи 26 (бывшей статьи 27) был изменен в различных отношениях. Во-первых, в пункте 1 в список судебных составов Суда включен единоличный состав Суда, а в новый пункт 3 включена новая норма, в соответствии с которой судья не вправе заседать в качестве судьи, рассматривающего единолично дела, касающиеся Высокой Договаривающейся Стороны, от которой этот судья избран. Компетенция судей, рассматривающих дела единолично, определена в новой статье 27. По этому вопросу даны пояснения ниже, в пункте 67 настоящего Пояснительного доклада.

62. Оказание адекватного содействия судьям, рассматривающим дела единолично, требует привлечения дополнительных ресурсов. Учреждение этой системы тем самым приведёт к значительному укреплению возможностей Суда отфильтровывать жалобы. Это должно происходить, с одной стороны, за счёт сокращения — по сравнению со старой практикой рассмотрения жалоб в комитетах судей — числа участников, занятых в процессе подготовки и принятия решений (один судья вместо трёх; новые докладчики, которые могут совмещать функции юриста, работающего по делу, и докладчика), а, с другой стороны, в силу того, что судьи, заседающие в качестве единоличного состава Суда, будут освобождены от функций докладчиков, и, наконец, в результате увеличения числа фильтрующих судебных составов, действующих одновременно.

63. Во-вторых, некоторая гибкость, что касается численности Палаты Суда, была введена новым пунктом 2. Применение этого пункта снизит — на определённый срок — размер Палаты в целом; нельзя, однако, на основании этого пункта устанавливать некую систему Палат различной численности, которая действовала бы одновременно при рассмотрении различных категорий дел.

64. Наконец, пункт 2 бывшей статьи 27 был изменён так, чтобы предусмотреть новую систему назначения судей *ad hoc*¹. В соответствии с новой нормой, содержащейся в пункте 4 новой статьи 26, от каждой Высокой Договаривающейся Стороны требуется составить резервный список судей *ad hoc*, из которого Председатель Суда отбирает судью, когда возникает необходимость назначить судью *ad hoc*. Введение этой новой системы является ответом на критику старой системы, которая позволяла той или иной Высокой Договаривающейся Стороне выбирать судью *ad hoc* после начала рассмотрения дела. Озабоченность по этому поводу была также высказана Парламентской ассамблеей. Подразумевается, что список потенциальных судей *ad hoc* может включать имена судей, избранных от других Высоких Договаривающихся Сторон. Более детальные нормы по осуществлению этой новой системы на практике могут быть включены в Регламент Суда.

65. Текст пункта 5 практически идентичен тексту пункта 3 бывшей статьи 27.

¹ Ad hoc (лат.) — для данного специального случая; согласно Регламенту Европейского Суда судья *ad hoc* — лицо, не являющееся избранным судьёй, предложенное Высокой Договаривающейся Стороной согласно пункту 2 статьи 27 Конвенции в качестве члена Большой Палаты или Палаты для рассмотрения одного конкретного дела (примечание редакции).

Статья 7 дополняющего Протокола

Статья 27. Компетенция судей, рассматривающих дела единолично

66. Статья 27 содержит новые положения, определяющие компетенцию нового единоличного состава Суда.

67. В новой статье излагается компетенция единоличных составов Суда, созданных изменённой статьёй 26, пункт 1. В статье указывается, что компетенция судьи, рассматривающего дела единолично, ограничена принятием решений по вопросу о приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу или решений об исключении жалобы из списка подлежащих рассмотрению Судом дел, «если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы». Это означает, что судья будет принимать такие решения только по очевидным делам, когда неприемлемость жалобы для её рассмотрения по существу очевидна с самого начала. Последнее обстоятельство особенно важно ввиду нового критерия приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу, предложенного в статье 35 (см. ниже, пункты 77–85 настоящего Пояснительного доклада), в отношении которого Палатам и Большой Палате Суда предстоит сначала выработать прецедентную практику (см. в этой связи переходную норму, содержащуюся во втором предложении пункта 2 статьи 20 Протокола № 14, в соответствии с которым право применения нового критерия приемлемости жалоб сохраняется за Палатами и Большой Палатой в течение двух лет после вступления в силу Протокола № 14). Кроме того, напомним, что — как было пояснено выше, в пункте 58 настоящего Пояснительного доклада, — единоличным составам Суда будут оказывать содействие докладчики. Вынесение же самого решения остаётся в рамках исключительной ответственности судьи. В случае если в вопросе о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу у судьи возникают сомнения, то судья передает такую жалобу на рассмотрение комитета или Палаты.

Статья 8 дополняющего Протокола

Статья 28. Компетенция комитетов судей

68. Пункты 1 и 2 изменённой статьи 28 расширяют полномочия комитета в составе трёх судей. До настоящего времени эти комитеты могли единогласно объявлять жалобы неприемлемыми для их рассмотрения по существу. В соответствии с новым подпунктом «b» пункта 1 статьи 28 они теперь могут также единогласным решением объявлять индивидуальные жалобы приемлемыми для их рассмотрения по существу и одновременно выносить постановление по существу жалоб, если поднимаемые жалобами вопросы, касающиеся толкования или применения положений Конвенции, являются предметом сложившейся прецедентной практики Суда. Понятие «сложившаяся прецедентная практика» обычно обозначает нормы прецедентной практики, которые последовательно применялись Палатой Суда. Как исключение, однако, вполне мыслимо, что одно единственное постановление Суда по принципиальному вопросу может стать «сложившейся прецедентной практикой», в особенности, когда его принимает Большая Палата. Это применимо, в частности, в отношении повторяющихся дел, которые составляют значительную долю постановлений Суда (в 2003 году — приблизительно 60 процентов). Стороны по делу вправе,

конечно, оспорить в комитете использование понятия «сложившийся» характер прецедентной практики.

69. Новый порядок производства является как упрощённым, так и ускоренным, хотя он сохраняет состязательную природу производства по жалобе и принцип судейского и коллегиального процесса принятия решения по существу жалобы. По сравнению с обычным состязательным производством в Палате Суда это будет упрощённый и ускоренный порядок производства в том смысле, что Суд просто доведёт дело (возможно и группу схожих дел) до сведения ответчика, указав, что оно касается вопроса, который уже является предметом сложившейся прецедентной практики. Если ответчик по делу соглашается с позицией Суда, последний сможет вынести своё постановление быстро. Ответчик по делу вправе оспорить применение подпункта «b» пункта 1 статьи 28, например, если он считает, что не были исчерпаны внутригосударственные средства правовой защиты или что соответствующее дело отличается от тех жалоб, на основе которых создана сложившаяся прецедентная практика. Однако ответчик не может запретить использование этого порядка, поскольку отказ от такого порядка входит в исключительную компетенцию комитета. Комитет разрешает все аспекты дела (вопрос о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу, существо дела, присуждение справедливой компенсации), вынося единое по всем вопросам постановление или решение. Этот порядок требует единогласного решения по всем аспектам дела. Если комитет оказывается не в состоянии принять решение единогласно, считается, что решение принято не было, в каком случае применяется порядок рассмотрения жалобы Палатой (в порядке статьи 29). После этого Палате надлежит решить, следует ли все аспекты дела разрешать в едином постановлении. Даже когда комитет первоначально намеревается применить порядок, предусмотренный подпунктом «b» пункта 1 статьи 28, он вправе объявить жалобу неприемлемой для её рассмотрения по существу в соответствии с подпунктом «a» пункта 1 статьи 28. Такое может случиться, например, если ответчик по делу убедил комитет, что внутригосударственные средства правовой защиты исчерпаны не были.

70. Осуществление на практике нового порядка существенно усилит возможности Суда в деле принятия решений и повысит его эффективность, поскольку многие дела могут разрешаться тремя судьями вместо ныне требуемых семи, когда постановления или решения выносятся Палатой Суда.

71. Даже когда комитет в составе трёх судей выносит постановление по существу дела, судья, избранный от соответствующей Высокой Договаривающейся Стороны, не будет *ex officio*¹ членом органа, принимающего решение, в отличие от ситуации относительно вынесения постановлений по существу дела в порядке, предусмотренном Конвенцией в её нынешнем виде. Участие такого судьи не будет считаться необходимым, поскольку комитеты будут рассматривать дела, по которым существует сложившаяся прецедентная практика. Однако комитет может пригласить судью, избранного от соответствующей Высокой Договаривающейся Стороны, для замены одного из своих членов, поскольку в некоторых делах, участие этого судьи может оказаться полезным. Например, может быть сочтено, что этому судье, который знаком с правовой системой государства-ответчика по делу, следует принять участие в вынесении решения, особенно, когда необходимо разъяснить такие вопросы, как исчерпанность внутригосударственных средств

¹ *Ex officio* (лат.) — по обязанности (примечание редакции).

правовой защиты. Одним из факторов, который комитет может принять во внимание при решении вопроса о приглашении в свой состав судьи, избранного от государства-ответчика по делу, является то обстоятельство, оспаривала ли Высокая Договаривающаяся Сторона применимость по делу подпункта «b» пункта 1 статьи 28. Причина, почему этот фактор прямо упомянут в пункте 3 статьи 28, состоит в том, что было сочтено важным иметь в самой Конвенции, по крайней мере, какое-то упоминание возможности государств-ответчиков оспаривать применение упрощённого порядка производства по делу (см. выше, пункт 69 настоящего Пояснительного доклада). Например, сторона-ответчик по делу может оспорить новый порядок производства на том основании, что соответствующее дело отличается в каком-то важном аспекте от сложившейся прецедентной практики, на которую ссылаются для обоснования применения нового порядка производства. Вполне вероятно, что опыт «национального судьи» в вопросах права и правоприменительной практики своей страны будет иметь значение в этой связи и потому окажется полезным для комитета. Случись так, что этот судья отсутствует или окажется не в состоянии принять участие в рассмотрении дела комитетом, применяется порядок производства, предусмотренный в конце пункта 4 новой статьи 26.

72. Суд сам будет регулировать — в своем Регламенте — практические вопросы, относящиеся к составу комитета из трёх судей и — более общим образом — планировать его рабочую методику таким способом, который оптимизирует эффективность нового порядка производства.

Статья 9 дополняющего Протокола

Статья 29. Решения Палат о приемлемости жалобы для её разрешения по существу и по существу дела

73. Кроме технического дополнения о необходимости принять во внимание новые положения в статьях 27 и 28 пункт 1 изменённой статьи 29 устанавливает и поддерживает принцип вынесения Палатами единого решения как по вопросу приемлемости индивидуальной жалобы для её разрешения по существу, так и по её существу. Эта статья просто закрепляет практику, уже сложившуюся в Суде. Хотя отдельные решения о приемлемости жалоб для их разрешения по существу до сих пор были нормой, единые решения по вопросу о приемлемости и по существу индивидуальных жалоб теперь принимаются широко, что позволяет Секретариату Суда и судьям работать с делами быстрее, полностью при этом соблюдая принцип состязательности судопроизводства. Однако Суд может всегда определить, что он предпочитает вынести отдельное решение по вопросу о приемлемости конкретной жалобы.

74. Это изменение не применяется в отношении межгосударственных дел. Напротив, норма пункта 3 бывшей статьи 29 прямо сохранена в пункте 2 статьи 29, что касается таких дел. Пункт 3 бывшей статьи 29 был исключен.

Статья 10 дополняющего Протокола

Статья 31. Полномочия Большой палаты

75. Новый пункт «b» был внесён в эту статью для того, чтобы отразить новую функцию, приданную Большой Палате настоящим Протоколом, а именно — вынесение решения по вопросам, переданным на рассмотрение Суда Комитетом министров в соответствии с пунк-

том 4 новой статьи 46 (вопрос, нарушила ли та или иная Высокая Договаривающаяся Сторона своё обязательство выполнить постановление Суда).

Статья 11 дополняющего Протокола

Статья 32. Компетенция Суда

76. В статью включена ссылка на новые процедуры, предусмотренные изменённой статьёй 46.

Статья 12 дополняющего Протокола

Статья 35. Условия приемлемости жалоб для их разрешения по существу

77. Новый критерий приемлемости жалоб для их разрешения по существу добавлен к критериям, изложенным в статье 35. Как пояснено выше, в пункте 39 настоящего Пояснительного доклада, цель этого изменения текста Конвенции состоит в том, чтобы снабдить Суд дополнительным инструментом, который должен помочь ему в работе по отфильтровыванию жалоб, и позволить уделять больше времени тем делам, которые заслуживают рассмотрения по существу, будь эти дела оценены с точки зрения законных интересов отдельного заявителя или под более широким углом зрения права Конвенции и европейского публичного порядка, в укрепление которого оно вносит свой вклад. Новый критерий поэтому преследует ту же цель, что и некоторые другие ключевые новеллы, предлагаемые настоящим Протоколом, и является к ним дополнением.

78. Внесение этого критерия в текст Конвенции было сочтено необходимым ввиду постоянно растущей загруженности Суда делами. В частности, необходимо наделить Суд некоторой степенью гибкости в дополнение к той, что наделяют его существующие критерии приемлемости жалоб для их разрешения по существу, толкование которых стало устоявшимся в прецедентной практике, развивавшейся несколько десятилетий и потому трудно поддающейся изменениям. Это так, потому что весьма вероятно, что количество индивидуальных жалоб в Суд будет продолжать возрастать до такой точки, когда другие меры, изложенные в этом Протоколе, могут оказаться недостаточными для того, чтобы предотвратить полный паралич системы, учреждённой Конвенцией, неспособность системы выполнить своё главное предназначение — обеспечение юридической защиты прав человека на европейском уровне, тем самым на практике делая иллюзорным право на подачу индивидуальной жалобы.

79. Новый критерий может привести к тому, что определённые дела будут объявляться неприемлемыми для их разрешения по существу, что могло бы привести к вынесению постановления без обращения к нему. Его главный эффект, однако, похоже, будет состоять в том, что в долгосрочном плане он позволит быстро разгружать Суд от не заслуживающих рассмотрения дел. Как только Палаты Суда разработают чёткие правовые критерии объективного свойства, которые можно будет напрямую применять, Суду будет легче применять новый критерий, чем некоторые другие критерии приемлемости жалоб для их разрешения по существу, в том числе по делам, которые в любом случае надлежало объявить неприемлемыми для их разрешения по существу по иным основаниям.

80. Главный элемент, содержащийся в новом критерии, это вопрос, претерпел ли заявитель существенный ущерб. Эти термины открыты для их толкования (это ещё один элемент, внесённый гибкости); это относится и ко многим другим терминам, используемым в Конвен-

ции, включая термины, обозначающие другие критерии приемлемости жалоб. Как и те, другие термины они являются юридическими терминами, которые могут толковаться, и требуют толкования, устанавливающего объективные критерии посредством постепенного развития прецедентного права, создаваемого Судом.

81. Вторым элементом нового критерия является защитная оговорка, устанавливающая, что даже в тех случаях, когда заявитель не претерпел существенного ущерба, жалоба не будет объявлена неприемлемой для её разрешения по существу, если принцип уважения к правам человека, как они определены в Конвенции и Протоколах к ней, требует рассмотрения жалобы по существу. Формулировка данного элемента заимствована из второго предложения пункта 1 статьи 37 Конвенции, в котором она выполняет аналогичную функцию в контексте принятия решений об исключении жалоб из списка подлежащих рассмотрению Судом дел.

82. Вторая защитная оговорка дополняет первую. Суд никогда не будет вправе отклонить жалобу по причине её малозначительности, если дело не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом. Эта оговорка, отражающая принцип субсидиарности механизма Конвенции, гарантирует, что — для целей применения нового критерия приемлемости жалоб для их разрешения по существу — каждое дело будет рассмотрено в судебном порядке, будь то на национальном уровне или на европейском уровне.

83. Новый критерий, таким образом, сформулирован так, чтобы избегать отклонения жалоб, оправдывающих их рассмотрение по существу. Как было пояснено выше, в пункте 39 настоящего Пояснительного доклада, к последней категории в особенности относятся дела, которые, несмотря на свой малозначительный характер, поднимают серьезные вопросы, влияющие на применение или толкование Конвенции, или важные вопросы, касающиеся национального законодательства.

84. Как было пояснено выше, в пункте 67 настоящего Пояснительного доклада, Палатам Суда или Большой Палате потребуется время, чтобы установить ясные принципы прецедентного права для использования нового критерия в конкретных контекстах. Ясно, учитывая формулировки статей 27 и 28, что единоличные составы Суда и комитеты не смогут применять новый критерий в отсутствие такого ориентирования со стороны Палат и Большой Палаты. В соответствии со вторым предложением пункта 2 статьи 20 настоящего Протокола, единоличные составы Суда и комитеты будут не вправе применять новый критерий в течение двух лет после вступления настоящего Протокола в силу.

85. В соответствии с переходной нормой, предусмотренной в первом предложении пункта 2 статьи 20 настоящего Протокола (см. также ниже, пункт 105 настоящего Пояснительного доклада), новый критерий приемлемости жалоб для их разрешения по существу не может применяться в отношении жалоб, объявленных приемлемыми для их разрешения по существу до вступления настоящего Протокола в силу.

Статья 13 дополняющего Протокола

Статья 36. Участие третьей стороны в производстве по делу

86. Это положение проистекает из прямой просьбы, которая поступила от Комиссара Совета Европы по правам

человека¹, поддержанной Парламентской ассамблеей в своей Рекомендации № 1640 (2004) по 3-му Ежегодному докладу о деятельности Комиссара Совета Европы по правам человека (1 января — 31 декабря 2002 г.), принятой 26 января 2004 г.

87. Для Председателя Суда уже стало возможным — по собственной инициативе или по ходатайству — предлагать Комиссару по правам человека вступить в производство по делам, находящимся на рассмотрении Суда. С целью обеспечения более эффективной защиты всеобщего интереса третий пункт, включенный в статью 36, впервые в тексте Конвенции упоминает Комиссара по правам человека, официально устанавливая, что Комиссар имеет право вступить в производство по делу в качестве третьей стороны. Опыт Комиссара по правам человека может помочь прояснить Суд по определённым вопросам, в частности по делам, которые высвечивают структурные или системные слабости в государстве-ответчике или других Высоких Договаривающихся Сторонах.

88. В соответствии с Регламентом от Суда требуется коммуницировать решения, объявляющие жалобы неприемлемыми для их разрешения по существу, любой Высокой Договаривающейся Стороне, гражданином которой является тот или иной заявитель. Это правило не может применяться в отношении Комиссара по правам человека, поскольку направление в его адрес всех таких решений будет означать дополнительный чрезмерный объём работы для Секретариата Суда. Комиссар по правам человека поэтому сам для себя должен изыскивать эту информацию. Правила об осуществлении права на вступление в производство по делу в качестве третьей стороны и в особенности связанные с этим сроки необязательно будут одними и теми же для Высоких Договаривающихся Сторон и Комиссара по правам человека. Практические детали, касающиеся применения пункта 3 статьи 36, будут урегулированы в Регламенте Суда.

89. Не было сочтено необходимым дополнять статью 36 в других отношениях. В частности, было решено не предусматривать возможности участия третьей стороны в рассмотрении дела в комитете судей в новом порядке в соответствии с новым подпунктом «b» пункта 1 статьи 28, учитывая простой характер дел, подлежащих рассмотрению в таком порядке.

Статья 14 дополняющего Протокола

Статья 38. Процедура рассмотрения дела с участием заинтересованных сторон

90. Статья 38 инкорпорирует положения подпункта «a» пункта 1 бывшей статьи 38. Вносимые изменения имели целью дать возможность Суду рассматривать дела вместе с представителями заинтересованных сторон и предпринимать исследование обстоятельств дела, не только когда вынесено решение по вопросу о приемлемости жалобы, но и на любой стадии производства по делу. Эти изменения — логическое следствие изменений, произведённых в статьях 28 и 29, которые способствуют принятию единого решения по вопросу о приемлемости индивидуальных жалоб для их разрешения по существу и по существу дел. Поскольку это положение применяется даже до вынесения решения по вопросу о приемлемости жалобы для её разрешения по существу, от Высоких Договаривающихся Сторон требуется создать для Суда все необходимые условия до вынесения этого решения. Обязательства Высоких Договаривающихся Сто-

¹ Должность Комиссара Совета Европы по правам человека была учреждена Резолюцией № (99) 50, принятой Комитетом министров 7 мая 1999 г.

рон в этой сфере тем самым подкрепляются. Не было сочтено необходимым дополнять статью 38 (или статью 34, последнее предложение) в других отношениях, в особенности, что касается возможного несоблюдения этих положений. Эти положения уже предусматривают серьёзные юридические обязательства Высоких Договаривающихся Сторон и в соответствии с ныне существующей практикой любые проблемы, которые могут возникнуть у Суда при обеспечении соблюдения этих положений, могут быть доведены до внимания Комитета министров с тем, чтобы он предпринял меры, которые сочтёт нужным предпринять.

Статья 15 дополняющего Протокола

Статья 39. Заключение мировых соглашений

91. Положения статьи 39 частично взяты из подпункта «b» пункта 1 и пункта 2 бывшей статьи 38 и также из бывшей статьи 39. С тем, чтобы Конвенция легче воспринималась в отношении процедуры заключения мирового соглашения, было решено закрепить эту процедуру в отдельной статье.

92. В результате исполнения новых статей 28 и 29 должно быть меньше отдельных решений о приемлемости жалоб для их разрешения по существу. Поскольку в соответствии с подпунктом «b» пункта 1 бывшей статьи 38 только после того, как жалоба объявлялась приемлемой для её разрешения по существу, Суд предоставлял себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью заключения мирового соглашения по делу, этот порядок следовало изменить и сделать более гибким. Суд теперь вправе предоставить себя в распоряжение заинтересованных сторон с этой целью на любой стадии производства по делу.

93. Заключение мировых соглашений поэтому поощряется, и может оказаться особенно полезным по повторяющимся делам и другим делам, в которых не затрагиваются принципиальные вопросы или изменения в национальном законодательстве¹. Само собой разумеется, что эти мировые соглашения должны основываться на уважении к правам человека, как определено в новом пункте 1 статьи 39.

94. Новая статья 39 предусматривает надзор за исполнением мировых соглашений со стороны Комитета министров. Это новое положение было внесено, чтобы отразить практику, которую Суд уже развил. В свете текста пункта 2 бывшей статьи 46 Суд утверждал мировые соглашения посредством вынесения *постановлений*, а не посредством вынесения *решений* (как это предусмотрено в бывшей статье 39 Конвенции), исполнение которых не подлежало надзору со стороны Комитета министров. Соответствующая практика Суда существовала в ответ на то обстоятельство, что только исполнение постановлений Суда подлежало надзору со стороны Комитета министров (бывшая статья 39). Было признано, однако, что вынесение постановления вместо решения могло бы иметь негативные коннотации для государств-ответчиков и затрудняло бы заключение мирового соглашения. Новый порядок должен облегчить эту процедуру и тем самым снизить загруженность Суда. По этой причине новая статья 39 наделяет Комитет министров полномочием надирать за исполнением *решений*, которыми утверждаются условия мировых соглашений. Это изменение

ни в коей мере не имеет в виду уменьшить нынешний объём надзорных полномочий Комитета министров, в частности, что касается решений Суда об исключении жалобы из списка подлежащих рассмотрению дел, регламентируемого статьёй 37. Желательно, чтобы Комитет министров в своей практике более чётко разграничивал бы свою надзорную функцию, осуществляемую в силу пункта 4 новой статьи 39 (мировые соглашения), с одной стороны, и надзорную функцию, осуществляемую в соответствии с пунктом 2 статьи 46 (исполнение постановлений Суда), с другой стороны.

Статья 16 дополняющего Протокола

Статья 46. Обязательная сила и исполнение постановлений

95. Первые два пункта статьи 46 повторяют два пункта бывшей статьи 46. Пункты 3, 4 и 5 являются новыми.

96. Новая статья 46 в своем пункте 3 уполномочивает Комитет министров представлять в Суд запросы относительно толкования окончательного постановления с целью облегчения надзора за его исполнением. Опыт Комитета министров в деле надзора за исполнением постановлений Суда показывает, что иногда возникают трудности ввиду расхождений в толковании постановлений. Ответ Суда на такой запрос закрывает любой спор относительно точного значения того или иного постановления. Большинство голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета министров, требуемое последним предложением пункта 3, свидетельствует о том, что Комитету надлежит прибегать к этой возможности экономно, чтобы избежать возложения дополнительной нагрузки на Суд.

97. Цель нового пункта 3 состоит в том, чтобы наделить Суд правом дать то или иное толкование конкретного постановления, а не высказываться по поводу мер, предпринимаемых Высокой Договаривающейся Стороной с целью выполнения этого постановления. Никаких сроков для представления запроса о толковании установлено не было, поскольку вопрос о толковании может возникнуть в любой момент рассмотрения Комитетом министров вопроса об исполнении постановления. Суд свободен в выборе способа и формы, к которым он желает прибегнуть для ответа на запрос. Обычно по вопросу о толковании принимает решение тот состав Суда, который вынес первоначальное постановление. Более детальные правила, регламентирующие этот новый порядок, могут быть включены в Регламент Суда.

98. Быстрое и полное исполнение постановлений Суда является жизненно необходимым. Оно ещё даже важнее по делам, затрагивающим структурные проблемы, поскольку необходимо принять меры к тому, чтобы Суд не погряз бы в повторяющихся жалобах. По этой причине, со времени проведения римской конференции на уровне министров 3–4 ноября 2000 г. (Резолюция I)², считается важным укрепить средства, которыми в этом контексте наделяется Комитет министров. На участниках Конвенции лежит коллективная обязанность поддерживать авторитет Суда — и тем самым эффективность системы, учреждённой Конвенцией, и доверие к этой системе, — в любом случае, когда Комитет министров считает, что какая-либо из Высоких Договаривающихся Сторон отказывается — прямо или своим образом действий — вы-

¹ См. в этой связи Резолюцию [Res(2002)59] по вопросу о практике заключения мировых соглашений (принятую Комитетом министров 18 декабря 2002 г. на 822-м заседании заместителей министров).

² См. пункты 19–22 Резолюции.

полнить окончательное постановление Суда, вынесенное по делу, в котором она является стороной.

99. Пункты 4 и 5 статьи 46 соответственно уполномочивают Комитет министров возбуждать в Суде (который с этой целью заседает в составе Большой Палаты — см. пункт «b» новой статьи 31) производство о нарушении Высокой Договаривающейся Стороной своего обязательства по пункту 1 статьи 46, сначала направив официальное уведомление этой Стороне о необходимости выполнить своё обязательство. Для принятия решения Комитета министров по данному вопросу требуется большинство голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета. Это производство о нарушении Высокой Договаривающейся Стороной своего обязательства по пункту 1 статьи 46 не имеет целью возобновить рассмотрение вопроса о нарушении Конвенции, уже разрешённого в первоначальном постановлении Суда. Не предусматривается и взыскание каких-либо штрафных санкций с Высокой Договаривающейся Стороны, нарушившей пункт 1 статьи 46. Считается, что политическое давление, оказываемое производством по вопросу о неисполнении обязательств в Большой Палате и её постановлением, будет достаточно, чтобы обеспечить исполнение соответствующим государством первоначального постановления Суда.

100. Комитету министров следует возбуждать производство о нарушении Высокой Договаривающейся Стороной своего обязательства по пункту 1 статьи 46 только в исключительных случаях. Тем не менее представляется необходимым наделить Комитет министров — как компетентный орган надзора за исполнением постановлений Суда — более широким набором средств давления с целью обеспечить исполнение постановлений Суда. В настоящее время предельная мера, доступная Комитету министров, является обращение к статье 8 Устава Совета Европы (приостановление представительства в Комитете министров или даже исключение из организации). Это — чрезвычайная мера, которая может оказаться контрпродуктивной в большинстве случаев; действительно, Высокая Договаривающаяся Сторона, которая оказывается в ситуации, предвосхищаемой в пункте 4 статьи 46, продолжает нуждаться в дисциплинированности в рамках Совета Европы намного больше, чем другие его члены. Новая статья 46 поэтому добавляет новые возможности оказания давления в дополнение к уже существующим. Само существование данной процедуры и угроза прибегнуть к ней должны действовать как эффективный новый стимул к исполнению постановлений Суда. Предполагается, что результаты производства о нарушении Высокой Договаривающейся Стороной своего обязательства будут отражены в постановлении Суда.

Статья 17 дополняющего Протокола

Статья 59. Подписание и ратификация Протокола

101. В статью 59 были внесены изменения ввиду возможного присоединения к Конвенции Европейского союза. Новый второй пункт статьи предусматривает такую возможность с тем, чтобы учесть события, имеющие место внутри Европейского союза, в особенности в контексте разработки конституционного договора, в плане присоединения Европейского союза к Конвенции. Следует подчеркнуть, что потребуются дальнейшие изменения текста Конвенции с тем, чтобы такое присоединение стало бы возможным с юридической и технической точек зрения. В 2002 году Руководящий комитет по правам человека утвердил доклад, указывающий на эти

вопросы (документ DG-II (2002)006). Этот доклад был направлен в Комитет министров, который принял его к сведению. Руководящий комитет по правам человека согласился, что соответствующие изменения могут быть внесены либо посредством дополняющего Протокола к Конвенции или посредством договора о присоединении к Конвенции, который должен быть заключен между Европейским союзом, с одной стороны, и государствами — участниками Конвенции, с другой стороны. Хотя Руководящий комитет по правам человека высказал своё предпочтение второму способу, было сочтено целесообразным не ссылаться на возможный договор о присоединении к Конвенции, чтобы на будущее сохранить открытыми все варианты.

102. В период составления проекта настоящего Протокола ещё не было возможности вступить в переговоры — не говоря о заключении соглашения — с Европейским союзом об условиях его возможного присоединения к Конвенции просто потому, что у Европейского союза не было на то полномочий. Из-за этого невозможно предусмотреть в этом Протоколе другие изменения в тексте Конвенции, необходимые для того, чтобы разрешить такое присоединение. Как следствие, потребуются вторая процедура ратификации в отношении этих дальнейших изменений, будь они предусмотрены в новом дополняющем Протоколе или в договоре о присоединении к Конвенции.

Завершающие и переходные положения

Статья 18 дополняющего Протокола

103. Эта статья является одним из обычных завершающих положений, которые включаются в договоры, подготавливаемые в Совете Европы. Настоящий Протокол не содержит никаких положений относительно оговорок государств — участников Конвенции. По своей природе этот дополняющий Протокол исключает заявление государствами — участниками Конвенции оговорок к нему.

Статья 19 дополняющего Протокола

104. Эта статья является одним из обычных завершающих положений, которые включаются в договоры, подготавливаемые в Совете Европы. Трёхмесячный срок вступления Протокола в силу, упомянутый в нем, соответствует сроку, который был избран в отношении Протоколов № 12 и 13. Поскольку реализация реформы является делом срочным, был избран этот срок, а не срок в один год, как в случае с Протоколом № 11. Для Протокола № 11 срок в один год был необходим для того, чтобы дать возможность учредить новый Суд и, в частности, организовать выборы судей.

Статья 20 дополняющего Протокола

105. Первый пункт этой переходной статьи подтверждает, что с момента вступления в силу настоящего Протокола его положения могут быть непосредственно применены ко всем жалобам, находящимся в производстве Суда с тем, чтобы увеличившаяся эффективность системы, которая будет результатом действия настоящего Протокола, могла бы проявить себя без задержки. Ввиду завершающей части пункта 4 статьи 35 было сочтено необходимым предусмотреть в первом предложении второго пункта статьи 20 дополняющего Протокола, что

новый критерий приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу, включённый статьёй 12 настоящего Протокола в подпункт «b» пункта 3 статьи 35 Конвенции, не будет применяться к жалобам, объявленным приемлемыми для их рассмотрения по существу до вступления в силу настоящего Протокола. Второе предложение второго пункта прямо закрепляет на двухлетний срок после вступления в силу настоящего Протокола применение новых критериев приемлемости жалоб для их рассмотрения по существу за Палатами и Большой Палатой Суда. Данная норма признаёт необходимость разработки норм прецедентной практики по вопросу толкования нового критерия до того, как он может быть применен единоличными составами Суда или комитетами.

Статья 21 дополняющего Протокола

106. Эта статья содержит переходные нормы в приложение к новому положению в пункте 1 статьи 23 касательно сроков полномочий судей (пункты 2–4 новой статьи 23 не затрагиваются этими переходными нормами). Сроки полномочий судей не закончатся на дату вступления в силу настоящего Протокола, но будут продолжаться и после этой даты. Кроме того, сроки полномочий будут продлены в соответствии с правилом, содержащимся в первом предложении статьи 21, или правилом, содержащимся во втором предложении статьи 21, в зависимости от того, пребывают ли в своей должности судьи первый срок на дату вступления в силу настоящего

Протокола или нет. Эти правила нацелены на то, чтобы избежать ситуации, когда в любой конкретный момент времени большое число судей было бы заменено новыми судьями. Цель правил состоит в смягчении эффекта (после вступления Протокола в силу) от наличия — для целей выборов — в силу прежней системы двух основных групп судей, сроки полномочий которых истекают одновременно. В результате действия этих правил две основные группы судей будут разбиты на меньшие по численности группы, что, в свою очередь, приведёт к выборам судей по графику. Предполагается, что эти группы постепенно исчезнут в результате применения изменённой статьи 23 (см. комментарий выше, в пункте 51 настоящего Пояснительного доклада).

107. Для целей первого предложения статьи 21 судьи, завершающие срок полномочий своего предшественника в соответствии с пунктом 5 бывшей статьи 23, будут считаться пребывающими в должности первый срок. Второе предложение применяется к другим судьям при условии, что их срок полномочий не истек на дату вступления в силу настоящего Протокола.

Статья 22 дополняющего Протокола

108. Эта статья является одним из обычных завершающих положений, которые включаются в договоры, подготавливаемые в Совете Европы.

57-е заседание CDDH 7 апреля 2004 г.

Перевод с английского языка.

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»

Комитет министров Совета Европы

со ссылкой на Декларацию «Европейская конвенция о правах человека в год своего пятидесятилетия: каково будущее защиты прав человека в Европе?», принятую конференцией на уровне министров по вопросам защиты прав человека, состоявшейся в г. Риме 4 ноября 2000 г. с целью отметить пятидесятилетие с даты принятия Европейской конвенции о правах человека;

подтверждая ту центральную роль, которую Конвенция должна продолжать играть в качестве конституционного инструмента поддержания европейского публичного порядка, от которого зависит стабильность демократических устоев нашего континента;

напоминая, что в Декларации конференции на уровне министров подчёркивалось, что обязанность гарантировать соблюдение прав человека в первую очередь лежит на государствах — членах Совета Европы, которые должны полностью выполнять свои международные обязательства;

полагая непреложным то, что любой реформе Конвенции, направленной на обеспечение долгосрочной эффективности Европейского Суда по правам человека, должны сопутствовать эффективные национальные меры, предпринимаемые законодательной, исполнительной и судебной властями с целью гарантировать на национальном уровне защиту прав человека, предусмотренных Конвенцией, в полном соответствии с принципом subsidiarity и с обязательствами государств — членов Совета Европы, предусмотренными статьёй 1 Конвенции;

напоминая, что в соответствии с пунктом 1 статьи 46 Конвенции «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами»;

напоминая о различных Рекомендациях, принятых Комитетом министров Совета Европы с целью помочь государствам — членам Совета Европы выполнять свои обязательства:

Рекомендация [R(2000)2] по вопросу о пересмотре или возобновлении определённых дел на внутригосударственном уровне после вынесения постановления Европейского Суда по правам человека;

Рекомендация [Rec(2002)13] по вопросу о публикации и распространении в государствах — членах Совета Европы текстов Европейской конвенции о правах человека и прецедентной практики Европейского Суда по правам человека;



ДЕКЛАРАЦИЯ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

«ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА НА НАЦИОНАЛЬНОМ И ЕВРОПЕЙСКОМ УРОВНЯХ»

(принята Комитетом министров Совета Европы
12 мая 2004 г. на своём 114-м заседании)

Рекомендация [Rec(2004)4] по вопросу о включении Европейской конвенции о правах человека в программы университетского образования и профессиональной подготовки;

Рекомендация [Rec(2004)5] по вопросу о проверке соответствия проектов законов, действующих законов и административной практики стандартам, установленным Европейской конвенцией о правах человека;

Рекомендация [Rec(2004)6] по вопросу о совершенствовании внутригосударственных средств правовой защиты;

напоминая, что следующие Резолюции были доведены до сведения Суда:

Резолюция [Res(2002)58] по вопросу о публикации и распространении норм прецедентной практики Европейского Суда по правам человека;

Резолюция [Res(2002)59] по вопросу о практике заключения мировых соглашений;

Резолюция [Res(2004)3] по вопросу о постановлениях Европейского Суда по правам человека, вскрыва-

ющих базовую системную проблему;

напоминая, что 10 января 2001 г. Комитет министров Совета Европы принял новые Правила относительно порядка надзора за исполнением постановлений Суда согласно пункту 2 статьи 46 Конвенции после получения директив, данных конференцией на уровне министров;

полагая, что Декларация конференции на уровне министров придала сильный политический импульс решительной инициативе государств — членов Совета Европы, направленной на обеспечение долгосрочной эффективности Суда, так чтобы дать ему возможность продолжать дело защиты прав человека в Европе;

приветствуя тот факт, что работа, которая началась незамедлительно после Конференции, дала возможность Комитету министров на своём 114-м заседании 12–13 мая 2004 г. открыть для подписания дополняющий Протокол № 14 к Конвенции;

полагая, что реформа, предусмотренная данным Протоколом, направлена на сохранение эффективности реализации права на обращение в Суд с индивидуальной жалобой в контексте постоянно возрастающего количества жалоб;

полагая, в частности, что данный Протокол направлен на разрешение основных проблем, стоящих перед Судом; с одной стороны, проблемы отфильтровывания весьма многочисленных индивидуальных жалоб, а с другой стороны, проблемы так называемых повторяющихся дел;

полагая, что данным Протоколом предусмотрено новое положение, направленное на обеспечение исполнения постановлений Суда, и что заместители министров разрабатывают собственную практику согласно пункту 2 статьи 46 Конвенции с целью оказать помощь государствам — членам Совета Европы в деле усовершенствования и ускорения процесса исполнения постановлений Суда, в особенности тех, которые вскрывают базовую системную проблему;

полагая, что эти тексты, меры и положения являются взаимозависимыми и что их реализация является необходимой для обеспечения эффективности Конвенции на национальном и европейском уровнях;

отдавая должное важному вкладу в эту работу, сделанному Судом, Парламентской ассамблеей и Комиссаром Совета Европы по правам человека, равно как и представителями национальных судов, национальными институтами, занимающимися вопросами продвижения и защиты прав человека, и общественными организациями;

ПОБУЖДАЕТ государства — члены Совета Европы:

принять все необходимые меры к тому, чтобы подписать и ратифицировать Протокол № 14 к Конвенции как можно скорее с тем, чтобы обеспечить вступление его

в силу в течение двух лет с момента открытия его для подписания;

реализовать быстро и эффективно вышеуказанные Рекомендации;

II. ПРОСИТ заместителей министров:

принять конкретные и эффективные меры к тому, чтобы усовершенствовать и ускорить процесс исполнения постановлений Суда, в особенности тех, которые вскрывают базовую системную проблему;

проводить проверку — на регулярной и транспарентной основе — процесса реализации вышеуказанных Рекомендаций;

оценить ресурсы необходимые для быстрой и эффективной реализации указанного Протокола, в частности, ресурсы необходимые для Суда и его Секретариата в рамках нового механизма отфильтровывания жалоб, и принять соответствующие меры;

III. ПРЕДЛАГАЕТ Генеральному секретарю Совета Европы и соответствующим государствам принять необходимые меры по распространению текста настоящей Декларации и различных документов, в ней упомянутых, на национальных языках.

Перевод с английского языка.

© Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека»

**Принят
Государственной Думой
15 января 2010 года**

**Одобрено
Советом Федерации
27 января 2010 года**

Статья 1

Ратифицировать Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящий изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 года, подписанный от имени Российской Федерации в городе Страсбурге 4 мая 2006 года (*далее* — Протокол), со следующими заявлениями:

1) Протокол будет применяться в соответствии с пониманием, зафиксированным в Декларации «Обеспечить эффективность исполнения Европейской конвенции по правам человека на национальном и европейском уровнях», принятой Комитетом министров Совета Европы на 114-й сессии 12 мая 2004 года;

2) положения Протокола и их применение не нанесут ущерба дальнейшим шагам, направленным на достижение государствами — членами Совета Европы полного консенсуса по вопросам укрепления контрольного механизма Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Европейского Суда по правам человека на перспективу, включая разработку нового дополнительного протокола к Конвенции исходя из предложений «Группы мудрецов» по оценке долгосрочной эффективности контрольного механизма Конвенции;

3) применение Протокола будет осуществляться без ущерба для процесса совершенствования процедур фун-



**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

от 4 февраля 2010 г. № 5-ФЗ

**«О РАТИФИКАЦИИ ПРОТОКОЛА
№ 14 К КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ
СВОБОД, ВНОСЯЩЕГО
ИЗМЕНЕНИЯ В КОНТРОЛЬНЫЙ
МЕХАНИЗМ КОНВЕНЦИИ,
ОТ 13 МАЯ 2004 ГОДА»**

Вступает в силу 8 февраля 2010 г.

ционирования Европейского Суда по правам человека, прежде всего для укрепления стабильности его Регламента, не исключая принятия Комитетом министров Совета Европы дополнительных мер, направленных на усиление контроля за использованием выделяемых Европейскому Суду по правам человека финансовых средств и обеспечением качественного кадрового состава Секретариата Европейского Суда по правам человека, при том понимании, что процессуальные нормы, касающиеся процедур рассмотрения Европейским Судом по правам человека жалоб, должны приниматься в форме международного договора, подлежащего ратификации, или посредством выражения государством своего согласия на его обязательность иным способом;

4) применение пункта 3 статьи 28 Конвенции о защите прав человека и основных свобод с изменениями, внесенными в соответствии со статьей 8 Протокола, не исключает права Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре, если избранный от нее судья не является членом комитета, требовать

предоставления ему возможности заместить одного из членов комитета;

5) никакие положения Протокола не будут применяться до его вступления в силу в соответствии со статьей 19.

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Москва, Кремль
4 февраля 2010 года
№ 5-ФЗ

**Президент
Российской Федерации
Д. МЕДВЕДЕВ**

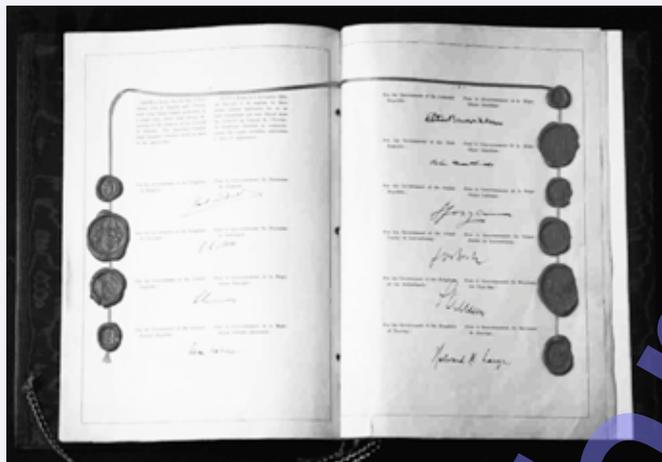
Редакцией во 2-м номере журнала за 2007 год уже были опубликованы материалы, касавшиеся вопроса о том, что 20 декабря 2006 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 362484-4 «О ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод»¹, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 года» не набрал необходимого числа голосов депутатов для принятия решения. Заметим, что законопроект о ратификации Протокола № 14 к Конвенции вносился в Государственную Думу Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

В том же номере журнала мы публиковали также статью Секретаря-Канцлера Европейского Суда по правам человека² Эрика Фриберга «Почему Европейскому Суду по правам человека так необходим Протокол № 14».

Кроме того, были опубликованы статьи, касавшиеся различных аспектов необходимости введения в действие Протокола № 14 к Конвенции, в частности статьи Секретаря-Канцлера Европейского Суда в отставке Микеле де Сальвия «В разъяснение и защиту европейской системы судебной защиты прав человека: необходимость четкой регламентации ясно сформулированных обязательств всех государств — членов Совета Европы» (номер 7 журнала, 2006 год), «Институт вступления в производство по делу в качестве третьей стороны в контексте Европейской конвенции о защите прав человека» (номер 4 журнала, 2007 год) и статью Главного юридического советника Европейского Суда Винсена Берже «Новое условие приемлемости жалоб для рассмотрения Страсбургским Судом» (номер 7 журнала, 2007 год). Вопросы необходимости ратификации Россией Протокола № 14 к Конвенции затрагивались также и в эксклюзивном интервью Председателя Европейского Суда по правам человека Жан-Поля Коста главному редактору нашего журнала В.А. Портнову (номер 5 журнала, 2007 год).

На встрече с Президентом России В.В. Путиным: соображения главы государства

Вскоре после того, как Протокол № 14 к Конвенции не прошел процедуру ратификации в Государственной Думе, в Кремле 11 января 2007 г. состоялась встреча главы государства с членами Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам челове-



ПО ВОПРОСУ О РАТИФИКАЦИИ РОССИЕЙ ПРОТОКОЛА № 14 К КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД

(подборка документов и материалов)

ка, на которой был затронут и вопрос о Протоколе № 14 к Конвенции. В своих комментариях по этому поводу, В.В. Путин подчеркнул, что направил в Государственную Думу для принятия законопроект о ратификации Протокола № 14 к Конвенции, который по его указанию был подписан в свое время Российской Федерацией. Глава государства отметил:

«К сожалению, Государственная Дума не ратифицировала этот протокол. Как вы понимаете, он не был бы подписан, если бы я не дал соответствующее указание Министерству иностранных дел. Это было все сделано, тем не менее депутаты Государственной Думы сочли возможным эту ратификацию отклонить. У них были определенные аргументы. Можно с ними спорить. Если бы я не хотел этого сделать, я бы не давал вообще указания на подписание и не направлял

бы в Государственную Думу на ратификацию. А их аргументы, я полагаю, вы знаете, свелись к тому, что ратификация и введение новой упрощенной системы рассмотрения дел в Страсбургском суде может привести к ухудшению качества рассмотрения этих вопросов, поскольку позволяет рассматривать дела по прецеденту и не в полном составе суда, а отдельным судьей. Да, это ускоряет рассмотрение, но, по мнению депутатов Государственной Думы, может привести к ухудшению качества»³.

Аргументы, излагавшиеся Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации

В Заключении Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству от 14 декабря 2006 г. на проект федерального закона № 362484-4 «О ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 г.» указывалось:

«Одобрив в целом идею совершенствования процедур функционирования ЕСПЧ, Комитет обращает внимание на необходимость соблюдения требований статьи 7 и статьи 10 Всеобщей декларации прав человека, провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, согласно которым все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона, а также каждый человек для определения его прав и обязанностей и для установления

¹ Далее — Конвенция.

² Далее — Европейский Суд.

³ Цит. по материалу пресс-службы Президента России <http://news.kremlin.ru/news/5505>

обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

В предлагаемой процедуре принятия решения единоличным судьей о неприемлемости жалобы без возможности пересмотра такого решения представляется крайне высокой степень влияния субъективного фактора на процесс принятия решения, а также не представляется возможным определить пределы судейского усмотрения в данном случае. Подобное решение о неприемлемости жалобы может быть воспринято как необоснованное ограничение права на справедливое и беспристрастное правосудие.

Кроме того, по мнению Комитета, новый критерий приемлемости жалоб в зависимости от значительности ущерба, понесенного заявителем, не является объективно корректным, а поэтому по своей правовой сущности может противоречить принципу равенства всех перед законом.

Принимая во внимание тот факт, что деятельность Совета Европы согласно Варшавской декларации (Итоговый документ Третьего саммита глав государств и правительств государств — членов Совета Европы, Варшава, 16–17 мая 2005 г.) должна содействовать выполнению ключевой задачи — охранять и развивать права человека, демократию и верховенство закона, Комитет предлагает Государственной Думе учесть высказанные замечания при рассмотрении данного вопроса¹.

Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству рекомендовал депутатам не ратифицировать протокол. Согласно сообщениям в печати Председатель Комитета Павел Крашенинников заявил следующее: «Мы считаем, что эти поправки не отвечают интересам России... Там предлагается единоличное решение судьи, а у нас в законодательстве предусмотрено только коллегиальное решение. В общем, их поправки расходятся с нашим судопроизводством»². Депутаты также сочли необоснованным увеличение срока полномочий судей с 6 до 9 лет.

В результате в ходе пленарного заседания Государственной Думы против ратификации проголосовали 138 депутатов, за — только 27 (для принятия закона о ратификации Протокола № 14 необходимо было 226 голосов).

Глава российской делегации в Парламентской ассамблее Совета Европы, Председатель Комитета Государственной Думы по международным делам Константин Косачёв объяснил, почему Протокол № 14 к Конвенции не прошёл процедуру ратификации: «У многих в России, в том числе и у депутатов парламента, сложилось впечатление, что во многих случаях Европейский Суд используется в политических целях, и ряд его решений основан не на законе, а на политике». Косачёв сообщил также, что у российских депутатов существуют некоторые сомнения по поводу ограничения прав граждан европейских государств в связи с предложением о возможности принятия судьями Страсбургского Суда единоличного решения по рассмотрению дел, связанных с правами человека.

Однако при этом российская делегация пообещала приложить усилия, чтобы убедить Государственную Думу IV созыва ратифицировать Протокол № 14 к Конвенции до окончания срока ее полномочий, то есть до декабря 2007 г. Константин Косачёв заявил об этом с трибуны ПАСЕ. Он заметил также, что обсуждение темы Протокола № 14 к Конвенции является «актуальным и своевременным», и подчеркнул, что депутаты, входящие в состав делегации России в ПАСЕ, голосовали за ратификацию Протокола. «Президент Владимир Путин своим решением внести на рассмотрение документ также поддержал ратификацию», — напомнил Косачёв.

Он добавил, что, с юридической точки зрения, Протокол № 14 к Конвенции не считается отклонённым Государственной Думой, поскольку он не набрал 226 голосов против ратификации. «Документ находится в Госдуме в профильном комитете, и мы имеем все основания вновь вернуться к его рассмотрению», — сказал глава Комитета Государственной Думы по международным делам³.

Из интервью Президента Российской Федерации Д.А. Медведева швейцарским СМИ

В преддверии государственного визита в Швейцарию Дмитрий Медведев дал интервью представителям средств массовой информации.

Интервью записано 17 сентября 2009 г.

<...>

К. ФРАНЦЕН: Еще один очень короткий вопрос — по поводу имиджа России. Есть большое количество нарушений прав человека, которые обсуждаются в Страсбурге, Европейским Судом, это факт. Почему никак не удается решить проблемы с нарушениями прав человека? Почему блокируются также и реформы Европейского Суда?

Д. МЕДВЕДЕВ: Если говорить о ситуации с правами человека, то она, конечно, совсем не стерильна, нарушений прав человека много, и они должны устраняться. Мы должны защищать их всеми возможными способами, прежде всего, судебным. В этом смысле их так много потому, что нет эффективного государства, эффективного суда. Нужно именно эти институты развивать. Это и вопрос в известной степени восприятия самими людьми, потому что далеко не все проблемы, которые существуют, решаются сегодня судебными способами.

Что же касается ситуации с правами человека и рассмотрением их в соответствующем суде, то, на мой взгляд, это еще и следствие несовершенства нашей судебной системы. Мы должны ее менять и должны при способлять под интересы нашего государства и самое главное наших людей. Потому как у нас сама судебная система такова, что она, может быть, сегодня не дает всех возможностей для эффективной защиты, для того чтобы пройти все инстанции и получить справедливое решение. Наша судебная система устроена таким образом, что уже достаточно быстро можно обратиться в Страсбург. С одной стороны, это хорошо.

¹ См. 2-й номер журнала за 2007 год (примечание редакции).

² <http://www.demos-center.ru/publications/15641.html?mode=print> (примечание редакции).

³ <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=657459&ct=news>.

А с другой стороны, это препятствует развитию нашей судебной системы. Можно вообще такую судебную систему создать, когда следующей инстанцией за районным судом будет Страсбург. Но разве это будет способствовать решению этих вопросов? Надо развивать свою судебную систему, а не «накачивать» Страсбургский суд. Но это не значит, что там не рассматриваются дела, которые реально требуют эффективной реакции со стороны нашего государства. Это и наша внутренняя проблема и в то же время проблема совершенствования судебной системы. Поэтому я считаю, что по мере развития судебной системы количество дел в Страсбурге должно уменьшаться. Но если граждане сейчас считают для себя единственной возможностью обращаться туда, это их право.

Что же касается так называемого 14-го протокола, о котором Вы задаете вопрос, то это вопрос не к президентской власти, Президент внес законопроект, а к парламенту. Парламент его отклонил, потому что он посчитал, что там есть определенные моменты, нарушающие интересы нашей страны. Но это не значит, что этот процесс приостановлен. Буквально вчера мне докладывали о том, что происходит. Сейчас идет согласование ряда позиций. Мы разблокировали работу над этой темой, сейчас наши коллеги работают над этим протоколом, и мы сейчас думаем, каким образом нам встроиться в этот процесс¹.

<...>

Заявление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

23 сентября 2009 г. Государственная Дума приняла постановление «О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “По поводу ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции о защите прав человека и основных свобод”».

Заявление Государственной Думы

В связи с усилением необоснованной критики позиции Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Протокол № 14), и озабоченностью государств — членов Совета Европы перспективами его вступления в силу в полном объеме Государственная Дума считает необходимым заявить следующее.

Заявленной целью Протокола № 14 является повышение эффективности деятельности Европейского Суда по правам человека.

Государственная Дума считает важным дальнейшее совершенствование деятельности Европейского Суда по правам человека. Хотя, по мнению Государственной Думы, Протокол № 14 не позволит достичь указанной цели в достаточной мере, он представляет собой лишь определённый шаг в этом направлении. Вместе с тем Государственная Дума исходит из того, что ратифицируемые Российской Федерацией международные договоры не должны ущемлять её национальные интересы, приводить к необоснованному ограничению прав лиц, нахо-

дящихся под юрисдикцией Российской Федерации, или к вмешательству в функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления. Поэтому Государственная Дума при рассмотрении законопроекта о ратификации Протокола № 14 в 2006 году выразила озабоченность рядом положений этого международного договора.

Государственная Дума отмечает, что некоторые из вопросов, возникших у неё в связи с Протоколом № 14, в настоящее время утратили актуальность. Учитывая это, а также отмечая необходимость дальнейшего реформирования Европейского Суда по правам человека, Государственная Дума считает возможным вернуться к вопросу о ратификации Протокола № 14 при том, однако, понимании, что сохраняющаяся у неё озабоченность встретит адекватную реакцию европейских партнеров.

Государственная Дума относит к числу проблемных статью 8 Протокола № 14, согласно которой комитет из трех судей Европейского Суда по правам человека наделяется правом выносить постановления без обязательного включения в состав комитета судьи от государства-ответчика. Данное положение, по мнению Государственной Думы, может поставить под угрозу справедливость и обоснованность выносимых Европейским Судом по правам человека постановлений, которые вследствие неучастия в соответствующем комитете судьи от государства-ответчика могут быть приняты без всестороннего учета особенностей правовой системы этого государства.

Обеспокоенность депутатов Государственной Думы вызывает положение статьи 14 Протокола № 14, наделяющее Европейский Суд по правам человека правом осуществлять расследование до решения вопроса о приемлемости жалобы. 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. Это едва ли может считаться приемлемым в силу того, что роль Европейского Суда по правам человека по отношению к национальному правосудию является субсидиарной.

Наряду с этим вызывают вопросы и положения статей 10 и 16 Протокола № 14, которые предполагают, что Европейский Суд по правам человека в определенных случаях получит возможность посредством разъяснений и заключений по запросам Комитета министров Совета Европы решать, каким образом государству надлежит выполнять постановления Европейского Суда по правам человека, что также вступает в противоречие с субсидиарной ролью Европейского Суда по правам человека.

Следовательно, при решении вопроса о ратификации Протокола № 14 Государственной Думой будут учтены разъяснения федеральных органов исполнительной власти, а также соответствующих структур Совета Европы о том, как положения этого международного договора будут имплементированы на практике в свете изложенных депутатами проблем.

Депутаты Государственной Думы уверены, что их позиция будет с пониманием воспринята государствами — участниками Конвенции о защите прав человека и основных свобод и соответствующими структурами Совета Европы и что взаимоприемлемые решения будут найдены в ходе консультаций с партнерами.

Документ принят «за» — 353².

¹ Материал пресс-службы Президента России <http://news.kremlin.ru/news/5505>

² Материал с официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://www.duma.gov.ru/>

Письмо Постоянного Представителя Российской Федерации при Совете Европы в Комитет министров Совета Европы¹

**ПОСТОЯННОЕ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ПРИ СОВЕТЕ ЕВРОПЫ**

**Её Превосходительству, г-же Мета БОЛЕ,
Председательствующей на заседаниях
заместителей министров иностранных дел
Совета Европы**

г. Страсбург, 2 ноября 2009 г.

Ваше Превосходительство,

Вы, несомненно, помните, что на нашем 1066-м заседании (23 сентября 2009 г.) я информировал заместителей министров о том, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла в тот день Заявление относительно того, что она согласна включить в свою повестку дня текущей сессии вопрос о возможной ратификации Протокола № 14 к Европейской конвенции о правах человека.

В тексте Заявления указываются сохраняющиеся у Государственной Думы озабоченности в отношении некоторых последствий, которые могут стать результатом вступления в силу Протокола № 14, включая, в частности, следующие моменты:

участие судьи от государства-ответчика в совещании по делу комитетов в составе трёх судей в соответствии со статьёй 28 Конвенции в редакции статьи 8 Протокола № 14.

возможность осуществлять расследование до принятия решения по вопросу о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу в соответствии со статьёй 38 Конвенции в редакции статьи 14 Протокола № 14.

При рассмотрении вопроса о ратификации Протокола № 14 Государственная Дума учтёт, среди прочего, предоставили ли федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации и соответствующие структуры Совета Европы разъяснения, пояснения и комментарии, которые могли бы рассеять эти озабоченности.

Поэтому я был бы признателен, если Председатель Комитета министров согласился бы направить письмо в адрес Секретариата Европейского Суда по правам человека с предложением предоставить все необходимые разъяснения, пояснения и комментарии по вопросу о том, каким образом Европейский Суд по правам человека намеревается применять на практике статьи 28 и 38 Конвенции после вступления Протокола № 14 в силу.

Как только Секретариат Суда предоставит свой ответ на Ваше письмо, власти моей страны безотлагательно ознакомят с ним Государственную Думу с тем, чтобы ускорить процесс ратификации.

Позвольте, наконец, информировать Вас о том, что в дополнение к двум вышеупомянутым вопросам, имеет-

ся и третий вопрос, затрудняющий ратификацию Протокола № 14 Российской Федерацией. Действительно, Государственная Дума в своём Заявлении от 23 сентября выразила озабоченность по поводу того, как Комитет министров собирается применять свои новые полномочия, предоставленные ему пунктами 3 и 4 статьи 46 Конвенции в редакции статьи 16 Протокола № 14. Поскольку этот вопрос по сути касается Комитета министров, я намереваюсь включить данный пункт в повестку дня одного из предстоящих заседаний заместителей министров.

Позвольте мне заранее выразить Вам глубокую благодарность за внимание и заботу, с которыми Вы — я уверен — отнесётесь к просьбам, изложенным в настоящем письме.

При этом примите, госпожа Председательствующая, мои заверения в совершеннейшем к Вам почтении.

Искренне Ваш,

**Александр АЛЕКСЕЕВ,
Посол,
Постоянный представитель**

**Письмо Комитета министров Совета Европы
Секретарю-Канцлеру Европейского Суда
по правам человека Эрику Фрибергу²**

**СОВЕТ ЕВРОПЫ
КОМИТЕТ МИНИСТРОВ**

При переписке ссылаться: SecCM/OUT(2009)209

г. Страсбург, 4 ноября 2009 г.

Уважаемый Секретарь-Канцлер!

Своим письмом, датированным 2 ноября 2009 г. (прилагается), Постоянный представитель Российской Федерации при Совете Европы, Посол Алексеев уведомил меня в моём официальном качестве Председательствующей на заседаниях заместителей министров иностранных дел о том, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации готова вновь рассмотреть вопрос о возможной ратификации Протокола № 14 к Европейской конвенции по правам человека. Ранее, 23 сентября 2009 г., Постоянный представитель Российской Федерации доложил заместителям министров иностранных дел, что Государственная Дума сделала на сей счёт Заявление.

В упомянутом Заявлении указывалось, что Государственная Дума ожидает получить некоторые объяснения, разъяснения или комментарии либо от российских властей, либо от Совета Европы в связи с сохраняющимися у неё озабоченностями, которые до сих пор препятствовали ратификации Протокола № 14.

Для того чтобы облегчить предстоящее обсуждение в Государственной Думе данного вопроса, Посол Алексеев попросил меня предложить Секретариату Европейского Суда по правам человека предоставить все соответствующие объяснения, разъяснения или комментарии, кото-

¹ Перевод с английского языка. © Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека».

² Перевод с английского языка. © Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека».

рые Вы считаете надлежащими, что касается способов, с помощью которых Суд намеревается применять на практике некоторые положения Европейской конвенции по правам человека, как они будут изменены Протоколом № 14 по вступлении его в силу.

В этой связи я была бы Вам благодарна, если Вы предоставили бы в максимально короткий срок надлежащий ответ на вопросы, поднятые Послом Алексеевым в его письме, копия которого прилагается.

Искренне Ваша,

Мета Боле,
Председательствующая на заседаниях
заместителей министров иностранных дел

Г-ну Эрику Фрибергу,
Секретарю-Канцлеру Европейского Суда
по правам человека,
г. Страсбург

Приложение: копия упомянутого письма

**Письмо Секретаря-Канцлера Европейского Суда
по правам человека Эрика Фриберга
в Комитет министров Совета Европы¹**

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Секретарь-Канцлер

№ 2922473

6 ноября 2009 г.

Г-же Мета Боле,

Председательствующей на заседаниях
заместителей министров иностранных дел,
Комитет министров,
Совет Европы, Страсбург

Уважаемая Посол!

Благодарю Вас за Ваше письмо от 4 ноября 2009 г.

Я внимательно прочитал письмо Посла Алексеева, в котором излагалась просьба Государственной Думы дать ей разъяснения ввиду её решения вновь рассмотреть вопрос о ратификации Протокола № 14 к Конвенции.

Я рад этой возможности разъяснить любые непрояснённые вопросы, касающиеся практического применения и значения данного Протокола. С этой целью я прилагаю пояснительную записку, которая — как я на-

деюсь — даёт удовлетворительные ответы на вопросы, поставленные Послом Алексеевым.

Если Посол Алексеев или Комитет министров пожелают получить дополнительные разъяснения, то я, конечно же, полностью к Вашим услугам.

Искренне Ваш,

Эрик Фриберг

Приложение

Пояснительная записка

(подготовлена Секретариатом Европейского Суда по правам человека в ответ на запрос Председательствующей на заседаниях заместителей министров иностранных дел Комитета министров Совета Европы от 4 ноября 2009 г.)²

6 ноября 2009 г.

А. Участие судьи, избранного от государства, которое выступает стороной в деле, в судебных совещаниях комитетов в составе трёх судей в соответствии с Протоколом № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

1. В соответствии с Протоколом № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод³ решения по обоснованным жалобам⁴ могут быть вынесены комитетами в составе трёх судей вместо Палат в составе семи судей. Протокол № 14 к Конвенции не предусматривает обязательное участие судьи, избранного от государства, которое выступает стороной в деле, в работе комитетов в составе трёх судей. Цель (настоящей пояснительной записки) состоит в том, чтобы описать, как Европейский Суд по правам человека⁵ представляет себе организовать эту процедуру после того, как Протокол № 14 к Конвенции вступит в силу, с особым вниманием к вопросу об участии в данной процедуре судьи, избранного от государства, которое выступает стороной в деле.

2. Напомним, что в соответствии с Конвенцией участие судьи, избранного от государства, которое выступает стороной в деле, является обязательным при рассмотрении всех жалоб, решения по которым выносятся Палатой Суда и Большой Палатой Суда, но не комитетами в составе трёх судей. В соответствии с Протоколом № 14 к Конвенции, комитеты в составе трёх судей будут наделены расширенным полномочием и впредь будут выносить также решения по существу дела, если решение по существу жалобы может быть вынесено на основании прочно установившихся норм прецедентной практики Суда. Следовательно, новое полномочие комитета в составе трёх судей относится только к простым по содер-

¹ Перевод с английского языка. © Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека».

² Перевод с английского языка. © Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека».

³ Далее — Конвенция (*примечание редакции*).

⁴ Решения по жалобам могут выноситься на основе прочно установившихся норм прецедентной практики Суда в силу новой формулировки подпункта «f» пункта 1 статьи 28 Конвенции редакции, как эта норма была изменена статьёй 8 Протокола № 14 к Конвенции. Новая норма следующим образом описывает такого рода дела: «если лежащий в основе дела вопрос, касающийся толкования или применения настоящей Конвенции либо Протоколов к ней, уже является предметом сложившейся прецедентной практики Суда».

⁵ Далее — Суд (*примечание редакции*).

жанию жалобам и не будет применяться в отношении жалоб, которые в силу новизны их предмета или сложности поднимаемых ими вопросов не относятся к данной категории. Пункт 3 статьи 28 Конвенции предусматривает, что при определенных обстоятельствах комитет в составе трёх судей вправе пригласить для участия в своей работе судью, избранного от государства, которое выступает стороной в деле. Данная норма гласит:

«Если судья, избранный от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в деле, не является членом комитета, комитет может на любой стадии производства по делу предложить этому судье заместить одного из членов комитета, учитывая при этом все имеющие отношение к делу факторы, включая вопрос, оспаривала ли эта Сторона применение процедуры, предусмотренной подпунктом “b” пункта 1».

3. Для того чтобы полностью представить себе процедуру с участием судьи, избранного от государства, которое выступает стороной в деле, и роль этого судьи, важно дать некоторые пояснения относительно внутреннего делопроизводства Суда.

4. Все жалобы, решения по которым надлежит вынести одному из составов Суда, первоначально классифицируются как относящиеся к одной из двух различных категорий: «жалоба в производстве Палаты Суда» или «жалоба в производстве комитета в составе трёх судей». В соответствии с порядком, установленным Протоколом № 14 к Конвенции, Секретариат Суда, кроме того, классифицирует жалобы как «жалобы, подлежащие рассмотрению судьёй, рассматривающим дела единолично» или как «обоснованные жалобы, подлежащие рассмотрению комитетом в составе трёх судей».

5. В производстве по всем жалобам в производстве Палаты Суда и обоснованным жалобам, подлежащим рассмотрению комитетом в составе трёх судей, Председатель Секции Суда назначает судью-докладчика. Во многих случаях Председатель Секции вправе также в качестве судьи-докладчика назначить судью, избранного от государства, которое выступает стороной в деле. Однако такого не происходит в тех случаях, когда дело поднимает деликатные политические вопросы на национальном уровне. Кроме того, ввиду практических соображений обеспечения равномерной рабочей нагрузки между судьями такого не происходит и по делам в отношении тех государств, против которых подано очень большое количество жалоб¹. В результате, в производстве по многим жалобам против таких государств судья, избранный от государства, которое выступает стороной в деле, не назначается в качестве судьи-докладчика.

6. Жалобы, отнесённые к двум категориям — «жалобам в производстве Палаты Суда» и «обоснованным жалобам, подлежащим рассмотрению комитетом в составе трёх судей» — обычно коммуницируются государству-ответчику. Решение о коммуницировании жалобы выносится Председателем Секции Суда по представлению судьи-докладчика после получения заключения судьи,

избранного от государства, которое выступает стороной в деле. Следовательно, заключение судьи, избранного от государства, которое выступает стороной в деле, поступает до того, как какая-либо жалоба коммуницируется государству-ответчику. Если по вопросу коммуницирования жалобы нет согласия между судьёй-докладчиком, судьёй, избранным от государства, которое выступает стороной в деле, и Председателем Секции Суда, вопрос о том, следует ли коммуницировать жалобу государству-ответчику, обычно выносится на решение Палаты Суда в составе семи судей. Как только дело попадает в Палату Суда, оно остаётся в ней для рассмотрения.

7. Таким образом, после коммуницирования жалобы, когда она возвращается в Палату Суда для рассмотрения по существу, судья, избранный от государства, которое выступает стороной в деле, на рассмотрении дела всегда присутствует и в рассмотрении дела участвует. Однако такое не всегда происходит в производстве по жалобе в комитете в составе трёх судей. Однако это различие во многих случаях представляется скорее теоретическим, чем реальным ввиду двух обстоятельств. Во-первых, судья, избранный от государства, которое выступает стороной в деле, участвует в работе комитета в составе трёх судей, если этот судья выступает в качестве судьи-докладчика. Во-вторых, даже если такой судья и не является судьёй-докладчиком, то она или он всё равно участвуют в работе комитета в составе трёх судей, если жалоба была передана в производство этого комитета, в котором судья, избранный от государства, которое выступает стороной в деле, обычно является членом². Практический результат такого порядка состоит в том, что судья, избранный от государства, которое выступает стороной в деле, во многих случаях участвует в рассмотрении жалобы, которая заявлена против государства, от которого этот судья избран, переданной в производство комитета в составе трёх судей.

8. Кроме того, как указано выше, в пункте 2 настоящей пояснительной записки согласно пункту 3 статьи 28 (в новой редакции) Конвенции комитет в составе трёх судей вправе предложить судье, избранному от государства, которое выступает стороной в деле, заместить одного из членов комитета; одно из оснований для этого — возражение государства-ответчика против применения процедуры рассмотрения жалобы комитетом в составе трёх судей. В Пояснительном докладе к Протоколу № 14 к Конвенции этот новый аспект данной процедуры был разъяснён следующим образом³.

«Даже когда комитет в составе трех судей выносит постановление по существу дела, судья, избранный от соответствующей Высокой Договаривающейся Стороны, не будет *ex officio*⁴ членом органа, принимающего решение, в отличие от ситуации относительно вынесения постановлений по существу дела в порядке, предусмотренном Конвенцией в её нынешнем виде. Участие такого судьи не будет считаться необходимым, поскольку комитеты будут рассматривать дела, по которым существуют прочно утвердившиеся нормы прецедентного права. Однако комитет может пригласить судью, избранного от соответствующей

¹ Пункт 2 Правила 49 Регламента Суда.

² Суд осуществляет свою деятельность в рамках заранее установленных составов комитетов из трёх судей. Персональный состав этих комитетов определяется сроком на один год. См. правило 27 Регламента Суда.

³ См. пункт 71 Пояснительного доклада к Протоколу № 14 к Конвенции.

⁴ *Ex officio* (лат.) — по обязанности (примечание редакции).

Высокой Договаривающейся Стороны, для замены одного из своих членов, поскольку в некоторых делах участие этого судьи может оказаться полезным. Например, может быть сочтено, что этому судье, который знаком с правовой системой государства-ответчика по делу, следует принять участие в вынесении решения, особенно, когда необходимо разъяснить такие вопросы, как исчерпанность внутригосударственных средств правовой защиты. Одним из факторов, который комитет может принять во внимание при решении вопроса о приглашении в свой состав судьи, избранного от государства-ответчика по делу, является то обстоятельство, оспаривала ли Высокая Договаривающаяся Сторона применимость по делу подпункта «b» пункта 1 статьи 28 Конвенции. Причина, почему этот фактор прямо упомянут в пункте 3 статьи 28 Конвенции, состоит в том, что было сочтено важным иметь в самой Конвенции, по крайней мере, какое-то упоминание возможности государств-ответчиков оспаривать применение упрощённого порядка производства по делу <...>. Например, сторона-ответчик по делу может оспорить новый порядок производства на том основании, что соответствующее дело отличается в каком-то важном аспекте от утвердившихся норм прецедентного права, на которые ссылаются для обоснования применения нового порядка производства. Вполне вероятно, что опыт «национального судьи» в вопросах права и правоприменительной практики своей страны будет иметь значение в этой связи и потому окажется полезным для комитета <...>».

9. Кроме того, если судья, избранный от государства, которое выступает стороной в деле, не является членом комитета в составе трёх судей, выносящего решение по жалобе, то такой судья тем не менее — в силу внутренних правил делопроизводства, принятых Судом, — получает экземпляр проекта решения либо постановления задолго до судебного совещания комитета в составе трёх судей, и этому судье дозволяется сделать любые замечания, которые она или он пожелает сделать членам комитета.

10. Коротко говоря — как явствует из вышеизложенного описания — пределы новой процедуры рассмотрения жалоб в комитете в составе трёх судей тщательно обозначены. Эта процедура будет применяться только в отношении простых по содержанию жалоб, решение по которым может быть вынесено на основании прочно установившихся норм прецедентной практики Суда. Любые жалобы, поднимающие тот или иной вопрос впервые, либо сложные жалобы будут передаваться в производство Палаты Суда, где в рассмотрении дела участвует судья, избранный от государства, которое выступает стороной в деле. Кроме того, ясно также и то, что хотя от судьи, избранного от государства, которое выступает стороной в деле, формально не требуется во всех случаях участвовать в деле, когда комитеты в составе трёх судей выносят решения по обоснованным жалобам, на практике же такой судья скорее будет членом комитета в составе трёх судей в большом количестве дел. В таких случаях — когда этот судья не заседает по делу *ex officio* в комитете в составе трёх судей — то она или он будет иметь возможность при любых обстоятель-

ствах высказать своё мнение на всех стадиях производства по жалобе. Кроме того — как это отмечено в Пояснительном докладе — государство-ответчик вправе оспорить применение упрощённого порядка производства по делу. В таком случае дело может быть передано в производство Палаты Суда, или комитет в составе трёх судей вправе предложить судье, избранному от государства, которое выступает стороной в деле, участвовать в работе комитета и рассматривать жалобу. Следует также отметить, что нет ничего, что бы препятствовало заинтересованному государству, которое выступает стороной в деле, обратиться с ходатайством о том, чтобы судья, избранный от этого государства, был бы приглашён занять место в комитете в составе трёх судей при рассмотрении дела.

В. Возможность производства судебного следствия до того, как жалобу объявляют приемлемой для рассмотрения по существу, в порядке статьи 38 Конвенции в редакции Протокола № 14 к Конвенции¹

Производство судебного следствия и судебные слушания по установлению фактов проводятся Судом только в исключительных случаях, когда налицо фундаментальные разногласия сторон по вопросам фактических обстоятельств дела, которые не могут быть разрешены самим Судом со ссылкой на факты, установленные национальными судами или органами расследования, либо на основании иных документов, имеющихся в материалах дела. Начиная с 1998 года, Суд осуществлял производство судебного следствия в 18 случаях. За этот же период времени Суд вынес более 11 тысяч постановлений. С момента вступления Конвенции в силу Суд осуществил производство судебного следствия в общей сложности в 92 случаях.

Установление фактов имело место в послереформенном Суде только по жалобам, которые были объявлены приемлемыми для рассмотрения по существу в соответствии с положениями пункта 1 статьи 38 Конвенции, хотя Регламент Суда «в исключительных случаях» предусматривает возможность проведения слушания по установлению фактов до объявления жалобы приемлемой для рассмотрения по существу.

Пункт 3 правила A1 Регламента Суда предусматривает следующее:

3. После объявления жалобы приемлемой для рассмотрения по существу или, в исключительных случаях, до вынесения решения о приемлемости жалобы для рассмотрения по существу Палата вправе назначить одного или нескольких своих членов или других судей Суда в качестве её представителя или представителей с целью проведения проверки обстоятельств, проведения судебного следствия на месте или получения доказательств иным образом. Палата вправе назначить также любое лицо или организацию для оказания содействия этой делегации таким образом, каким представится подходящим.

Такое исключительное судебное следствие послереформенным Судом никогда не проводилось. В истории системы учреждений, созданных на основе Конвенции, судебное следствие до решения вопроса о приемлемости жалобы для рассмотрения по существу производилось

¹ Установление фактов и производство судебного следствия на месте делегацией Суда обычно имеют место на территории государства-ответчика. Установление фактов обычно заключается в заслушивании свидетелей, вызываемых на судебное слушание обеими сторонами в споре. Производство судебного следствия на месте может заключаться, например, в посещении делегацией Суда места лишения свободы с целью проверки условий содержания заключённых или в собственноручном сборе информации о какой-то конкретной ситуации.

два раза. Одно состояло в проверке, проведённой делегацией бывшей Комиссии по правам человека по фактам предположительных самоубийств членов банды Баадера-Майнхоф¹ в тюрьме «Штаммхайм» (г. Штуттгарт) в 1978 году². Эта проверка состоялась по ходатайству государства-ответчика. Другое судебное следствие заключалось в посещении делегации Комиссии по правам человека тюрьмы «Мэйз» в Северной Ирландии с целью установить, желал ли Бобби Сэндс³, который объявил голодовку, одобрить жалобу, поданную в Комиссию его сестрой⁴. На исключительный характер производства судебного следствия, предусмотренный пунктом 3 правила А1 Регламента Суда, несомненно, повлияли оба этих дела.

Протокол № 14 к Конвенции изменит статью 38 Конвенции, исключив из неё требование о том, чтобы жалоба была бы объявлена приемлемой для рассмотрения по существу, прежде чем может быть произведено судебное следствие. Новая норма гласит следующее:

«Суд рассматривает дело с участием представителей сторон и — если это необходимо — осуществляет производство судебного следствия, для эффективного проведения которого заинтересованные Высокие Договаривающиеся Стороны создают все необходимые условия».

Однако, как поясняется в пункте 90 Пояснительного доклада к Протоколу № 14 к Конвенции, это изменение — логическое следствие изменений, произведённых в статьях 28 и 29 Конвенции, которые способствуют принятию единого решения по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу индивидуальных жалоб и по существу дела. С тем, чтобы Суд был в состоянии рассматривать вопросы, относящиеся к приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу и к существу дела, совместно, должно быть ясно, что от Договаривающихся Сторон требуется «создать все необходимые условия» до решения вопроса о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу. Если дела обстояли бы иначе, то Суд не смог бы эффективно использовать процедуру совместного рассмотрения двух вопросов.

На практике, однако, Суд будет направлять миссии по установлению фактов только в связи с жалобами, которые объявлены приемлемыми для рассмотрения по существу, ввиду следующих причин.

В первую очередь именно решение Суда по вопросу о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу формирует круг вопросов по делу. Это решение является обязательным требованием, дающим возможность организовать миссию по установлению фактов или судебное следствие, либо вызов свидетелей и направлять делегацию Суда в ходе производства ею проверки фактов. И Суду и сторонам в деле с самого начала процедуры установления фактов должно быть ясно, каков объём дела. Во-вторых, с практической точки зрения, установление фактов на месте занимает много времени и является дорогостоящим мероприятием для Суда. Обычно

для установления фактов в соответствующую страну направляется трое или четверо судей, которым помогает юридический и технический персонал; эта делегация Суда заслушивает свидетелей в течение трёх или пяти дней. С позиций Суда такое крупное вложение времени и ресурсов не может быть оправдано по делу, если только все вопросы приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу не были тщательно рассмотрены и по ним не было принято решение.

Поэтому, если говорить о справедливом отправлении правосудия, то любой процедуре установления фактов должно предшествовать принятие решения по вопросу о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу, дающее представление Суду и сторонам в деле о характере утверждений, содержащихся в жалобе, которые образуют предмет судебного следствия. Следовательно, если имеется необходимость в производстве судебного следствия, то это такая исключительная мера — как показывает статистика, — что Суд несомненно прибегнет к возможности, предоставляемой статьёй 29 Конвенции, сначала вынести решение по вопросу о приемлемости жалобы для её рассмотрения по существу, прежде чем принимать какое-либо решение о производстве судебного следствия.

Из вышеизложенного вытекает, что изменения, которые вносит Протокол № 14 к Конвенции, что касается полномочия Суда осуществлять производство судебного следствия практически ничего не изменят по сравнению с ситуацией сегодняшнего дня.

Письмо Постоянного Представителя
Российской Федерации при Совете Европы
в Комитет министров Совета Европы⁵

**ПОСТОЯННОЕ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИ СОВЕТЕ ЕВРОПЫ**

**Его Превосходительству, г-ну Паулю ВИДМЕРУ,
Председательствующему на заседаниях
заместителей министров иностранных дел
Совета Европы**

г. Страсбург, 7 декабря 2009 г.

Ваше Превосходительство,

Направляю Вам в приложении к настоящему письму текст Заявления от имени Российской Федерации, относящегося к применению Комитетом министров пунктов 3 и 4 статьи 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в редакции статьи 16 Протокола № 14 после вступления последнего в силу. Я намереваюсь сделать настоящее Заявление от имени властей моей страны на предстоящем 1073-м заседании заместителей министров иностранных дел 9 декабря.

¹ Западнгерманская леворадикальная террористическая группировка, действовавшая в 1960-е — 1970-е годы (примечание редакции).

² Решение Комиссии по правам человека от 8 июля 1978 г. по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалоб № 7572/76, 7586/76 и 7587/76, поданных Энслин [Ensslin], Баадером [Baader] и Распе [Raspe] против Федеративной Республики Германия.

³ Доброволец временной ирландской республиканской армии, арестованный по подозрению в террористической деятельности; умер в тюрьме от голода на 65-й день голодовки протеста (примечание редакции).

⁴ Решение Комиссии по правам человека по вопросу о приемлемости для рассмотрения по существу жалобы № 93381/81, поданной Сэндс [Sands] против Соединённого Королевства (не опубликовано).

⁵ Перевод с английского языка. © Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека».

Получив 6 ноября от Секретаря-Канцлера Европейского Суда разъяснения, за которыми я обратился своим письмом от 2 ноября, адресованным Послу Мета БОЛЕ, текст прилагаемого Заявления является попыткой властей моей страны разрешить сохраняющуюся озабоченность, высказанную Государственной Думой Федерального Собрания от имени Российской Федерации в своём Заявлении от 23 сентября 2009 г. по вопросу о ратификации Протокола № 14.

Я был бы благодарен Вам, г-н Председательствующий, если Вы согласились бы распространить текст настоящего Заявления с тем, чтобы ускорить его рассмотрение заместителями министров иностранных дел.

Искренне Ваш,

Александр АЛЕКСЕЕВ,
Посол,
Постоянный представитель

Текст Заявления, которое предстоит сделать от имени Российской Федерации на 1073-м заседании заместителей министров иностранных дел 9 декабря

«Российская Федерация, признавая, что Комитет министров Совета Европы наделён функцией надзора за исполнением государствами — участниками Конвенции о защите прав человека и основных свобод постановлений, вынесенных в их отношении Европейским Судом по правам человека в Страсбурге, исходит из того понимания, что прежде чем направить на рассмотрение Суда — в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 46 Конвенции — вопросы, упомянутые в них, Комитет министров проведёт консультации с государством, в отношении которого вынесено постановление, с тем чтобы выработать взаимоприемлемый план дальнейших действий.

Российская Федерация кроме того полагает, что положения, содержащиеся в пунктах 3 и 4 статьи 46 Конвенции, направлены исключительно на содействие надзору за исполнением постановлений Суда со стороны Комитета министров и не уполномочивают Суд предписывать соответствующему государству конкретный способ исполнения постановлений».

Документ Комитета министров Совета Европы, касающийся письма Постоянного Представителя Российской Федерации при Совете Европы по вопросу о Протоколе № 14 к Конвенции¹

**1073 сессия Комитета министров Совета Европы:
9 и 14 декабря 2009 г.**

Вопрос повестки дня 13.1

Письмо Постоянного Представителя Российской Федерации при Совете Европы по вопросу о Протоколе № 14 к Конвенции

Решения

Заместители министров иностранных дел,

принимая во внимание Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) и Про-

токол № 14 к Конвенции, вносящий изменения в контрольный механизм Конвенции;

принимая во внимание заявление, принятое на 119-м заседании Комитета министров Совета Европы (г. Мадрид, 12 мая 2009 г.) в рамках конференции Высоких Договаривающихся Сторон — участниц Европейской конвенции о защите прав человека², в котором министры иностранных дел подчеркнули, что вступление в силу Протокола № 14 к Конвенции должно оставаться первым приоритетом государств — участников Конвенции;

напоминая, что министры иностранных дел далее подчеркнули в своём заявлении, что для достижения цели вступления в силу Протокола № 14 к Конвенции, «могут быть составлены пояснительные заявления или оговорки в соответствии с принципами международного права договоров и соответствующими положениями Конвенции»;

отмечая с удовлетворением, что в своём письме от 2 ноября 2009 г. на имя председательствующей на заседаниях заместителей министров иностранных дел Постоянный Представитель Российской Федерации при Совете Европы указал, что 23 сентября 2009 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации выступила с публичным заявлением, согласно которому она считает возможным вновь рассмотреть вопрос о ратификации Протокола № 14 к Конвенции;

принимая во внимание запрос о разъяснении, сделанный Постоянным Представителем Российской Федерации при Совете Европы в данном письме, который имел целью облегчить и ускорить процесс рассмотрения этого вопроса:

1. приняли к сведению разъяснения, касающиеся практического применения статей 28 и 38 Конвенции в редакции — соответственно — статей 8 и 14 Протокола № 14 к Конвенции, которые были представлены Секретарём-Канцлером Европейского Суда по правам человека в своём ответе на письмо, адресованное ему 4 ноября 2009 г. председательствующей на заседаниях заместителей министров иностранных дел;

2. надлежащим образом учли заявление Российской Федерации от 7 декабря 2009 г., касающееся пунктов 3 и 4 статьи 46 Конвенции, введённых Протоколом № 14 к Конвенции, и подтвердили, что в соответствии со сложившейся практикой Комитет министров Совета Европы вступает в диалог с соответствующим государством с целью обеспечить полное исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека и что в текстах документов, имеющих отношение к процессу разработки Протокола № 14 к Конвенции, нет ничего, чтобы указывало на то, что такой порядок должен быть изменён в отношении возможного применения новых пунктов 3 и 4 статьи 46 Конвенции или что эти положения направлены на то, чтобы наделить Европейский Суд новым полномочием предписывать конкретный способ исполнения того или иного своего постановления;

3. призвали Российскую Федерацию продолжить свои усилия, направленные на скорейшую сдачу на хранение ратификационной грамоты Протокола № 14 к Конвенции, что открывает дорогу для вступления данного Протокола в силу.

¹ Перевод с английского языка. © Журнал «Права человека. Практика Европейского Суда по правам человека».

² Окончательный документ Комитета министров Совета Европы CM(2009)60.

Дмитрий Медведев не исключает возможности ратификации Россией Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹

17 декабря 2009 г., Москва, Кремль

Об этом глава государства заявил на совещании с участием Министра юстиции Александра Коновалова, Министра иностранных дел Сергея Лаврова, Председателя Государственной Думы Бориса Грызлова, Руководителя Администрации Президента Сергея Нарышкина и помощника Президента — начальника Государственно-правового управления Администрации Президента Ларисы Брычёвой.

* * *

Д. МЕДВЕДЕВ: Уважаемые коллеги!

У нас есть один вопрос, который имеет международно-правовое звучание, но в то же время касается и наших интересов: я имею в виду ратификацию так называемого 14-го Протокола к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Я неоднократно этот вопрос обсуждал со своими иностранными коллегами.

Этот документ достаточно важен, он был открыт к подписанию в 2004 году. Цель его была в том, чтобы повысить эффективность работы Европейского Суда по правам человека в связи с увеличением количества жалоб, поступающих в адрес этого суда. И, конечно, Россия как ответственный участник всех европейских процессов и Конвенции также считает необходимым дальнейшее совершенствование работы этого института. Это важный институт. Но в то же время наша страна — единственная, которая этот Протокол не ратифицировала, и он не вступил в силу. Причиной тому был ряд противоречий, которые мы достаточно активно обсуждали с нашими партнёрами на протяжении нескольких лет.

23 сентября этого года Государственная Дума приняла заявление, где были отражены причины, препятствующие ратификации этого Протокола, и названы пути решения этой проблемы. В результате последующей работы были проведены консультации и найдены определённые развязки. Не могу сказать, что все эти развязки являются абсолютно универсальными, но во всяком случае эти развязки нашли своё отражение в официальных разъяснениях Секретариата Европейского Суда, которое было сделано в ноябре этого года, и в середине декабря было принято консенсусное решение Комитета министров Совета Европы.

Таким образом, произошло некоторое сближение позиций. Я думаю, мы могли бы обсудить сегодня, насколько мы считаем соответствующее сближение позиций пригодным для использования соответствующих решений в нашей стране, насколько учтены наши пожелания. И если в результате консультаций, которые мы проведём с участием заинтересованных ведомств, а именно Министерства юстиции, Министерства иностранных дел и Администрации Президента, если мы придём к выводу, что принятые решения нас в целом удовлетворяют, то тогда я обратился бы к Государственной Думе с предложением вернуться к рассмотрению этого документа ещё раз, имея в виду те изменения, которые были сделаны в его интерпретации.

Это тема сегодняшнего совещания. Думаю, сейчас мы обменяемся мнениями, и, если придём к определённым выводам, тогда будем действовать соответствующим образом.

<...>

Дмитрий Медведев подписал Федеральный закон о ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод²

4 февраля 2010 года, 16:00

Федеральный закон «О ратификации Протокола №14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 года» принят Государственной Думой 15 января 2010 года и одобрен Советом Федерации 27 января 2010 года.

Справка Государственно-правового управления к Федеральному закону:

Федеральным законом предусматривается ратификация Протокола №14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 1 мая 2004 года.

Протокол был подписан от имени Российской Федерации в Страсбурге 4 мая 2006 года.

Протокол направлен на повышение эффективности работы Европейского Суда по правам человека в условиях резкого увеличения числа жалоб в связи со вступлением в Совет Европы новых государств.

Предусмотренные Протоколом изменения касаются в том числе вопросов совершенствования механизма отфильтровывания заведомо неприемлемых жалоб, введения дополнительного критерия приемлемости жалоб, увеличения срока полномочий судей Европейского Суда по правам человека, создания юридической возможности для присоединения Европейского союза к упомянутой Конвенции.

Отдельные положения Протокола вызвали серьёзную озабоченность у российской стороны и стали препятствием для его ратификации в 2006 году.

В настоящее время целесообразность ратификации Протокола обоснована достигнутым в Комитете министров Совета Европы компромиссом в понимании отдельных положений Протокола с учётом позиции Российской Федерации, которая сформулирована в виде заявления в тексте Федерального закона.

Ратификация Протокола позволит продолжить процесс совершенствования процедур в Европейском Суде по правам человека и повысить эффективность механизма судебной защиты прав человека.

Сдача Российской Федерацией Генеральному секретарю Совета Европы на хранение грамоты о ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

Министр юстиции Российской Федерации Александр Коновалов сдал Генеральному секретарю Совета Европы на хранение грамоту о ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод

¹ Материал с официального сайта Президента России <http://www.kremlin.ru/>

² Материал с официального сайта Президента России <http://www.kremlin.ru/news/6786>

в ходе конференции по вопросу о будущих перспективах Европейского Суда, на которую в г. Интерлакене (Швейцария) собрались 18–19 февраля министры, ответственные за соблюдение прав человека в 47 государствах — членах Совета Европы.

Генеральный секретарь приветствует предстоящее вступление в силу Протокола № 14

Пресс-релиз Совета Европы 140(2010)

Интерлакен (Швейцария), 18 февраля 2010 г. — Россия ратифицировала Протокол № 14 к Европейской конвенции о правах человека, подтвердив тем самым свою принадлежность к Европе. Этот документ, который уже ратифицирован остальными 46 странами — членами нашей Организации, вступит в силу 1 июня», — заявил Генеральный секретарь Совета Европы Турбьёрн Ягланд.

«Мы собрались в Интерлакене по инициативе швейцарского председательства в Комитете министров, чтобы обсудить будущее Европейского Суда по правам человека. Эта заключительная ратификация явилась результатом диалога, который вёлся с российскими властями самого высокого уровня, она даёт старт подлинной реформе Суда», — продолжил он.

Положения этого Протокола сделают Страсбургский Суд более эффективным и помогут сократить количество жалоб, накопившихся в Суде.

«В преддверии присоединения Европейского союза к Европейской конвенции о правах человека, что также значительно укрепит защиту прав человека на нашем континенте, я призываю европейские правительства подтвердить свою приверженность нашим основополагающим ценностям. Я предлагаю им поддержать реформу Суда, обеспечить выполнение Конвенции и следование её правовой практике», — заявил в заключение Генеральный секретарь Совета Европы.

Россия ратифицирует Протокол № 14 к Европейской конвенции о правах человека

Заявление Мишлин Кальми-Рей, главы Федерального департамента иностранных дел Швейцарии, Председателя Комитета министров Совета Европы

Пресс-релиз Совета Европы 139(2010)

Страсбург, 18 февраля 2010 г. — Председатель Комитета министров выражает удовлетворение тем, что незадолго до начала работы министерской конференции в Интерлакене Российская Федерация сдала на хранение грамоту о ратификации Протокола № 14 к Европейской конвенции о правах человека. Тем самым она присоединилась к остальным 46 государствам — членам Совета Европы, уже ратифицировавшим Протокол, который, таким образом, вступит в силу 1 июня этого года. Это пре-

восходная новость для всех европейцев. Европейский Суд по правам человека сможет теперь более эффективно обрабатывать многочисленные поступающие жалобы и способствовать тем самым укреплению основных прав человека на нашем континенте. Вступление в силу Протокола № 14 прокладывает дорогу к присоединению Европейского союза к Европейской конвенции о правах человека, ставшему возможным после вступления в силу Лиссабонского договора.

Однако необходимо принять и другие меры, чтобы Суд мог продолжать в полной мере выполнять свою роль гаранта основных прав и свобод в Европе. Именно поэтому Швейцария выступила с предложением собрать министерскую конференцию в Интерлакене 18 и 19 февраля 2010 г., на которой 47 государств — участников Конвенции должны принять решения, обеспечивающие надлежащее функционирование Суда в будущем.

Председатель ПАСЕ Мевлют Чавушоглу от души приветствует ратификацию Россией Протокола № 14

Пресс-релиз Совета Европы 141(2010)

Страсбург, 18 февраля 2010 г. — Сегодня Мевлют Чавушоглу, Председатель Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), от всей души приветствовал ратификацию Россией Протокола № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека. «Это дополнительно усилит защиту основных прав всех людей, находящихся под юрисдикцией 47 государств — членом Совета Европы», — заявил он.

«Сегодня российские власти послали нам сильный сигнал. Прежде всего, эта ратификация свидетельствует о том, что Россия будет важнейшим политическим участником нашей Организации. Это говорит и о твёрдой приверженности России ценностям и правовозрастным механизмам Совета Европы, а также поощряет российские суды в том, чтобы в их постановлениях учитывалась Европейская конвенция о правах человека и прецедентное право Страсбургского суда», — заявил Председатель ПАСЕ.

«Ратификация Россией этого документа позволит также вступить в силу Протоколу № 14, что, в свою очередь, станет созданной в Страсбурге юридической основой для присоединения Европейского союза к Европейской конвенции. Наконец, в скором времени Суд сможет быстрее справиться с накопившимися делами, в чём и заключается основное назначение Протокола», — добавил М. Чавушоглу.

«В качестве нового Председателя Парламентской ассамблеи я буду прилагать все усилия для укрепления эффективного сотрудничества между Советом Европы и Россией во всех других областях, в которых наша Организация может предоставить политическую поддержку и техническую помощь», — сказал в завершение Председатель ПАСЕ.