

1. Вступление России в Совет Европы состоялось в феврале 1996 г. Более двух лет потребовалось для ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* — Конвенция), которая вступила в силу на территории Российской Федерации 5 мая 1998 г.

Российская Федерация как участник Конвенции признаёт юрисдикцию Европейского Суда по правам человека (*далее* — Европейский Суд или Суд) обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случае предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после вступления их в силу в отношении Российской Федерации (статья 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней»). Тем самым реализуется право граждан обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, закрепленные в части 3 статьи 46 Конституции Российской Федерации, а сама Конвенция в силу части 4 статьи 15 Конституции стала составной частью правовой системы нашего государства.

Инкорпорирование Конвенции в правовую систему Российской Федерации подтверждено многочисленными постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в информационном письме от 20 декабря 1999 г. и в ряде своих постановлений изложил требования статьи 6 Конвенции и статьи 1 «Защита собственности» Протокола № 1 к Конвенции применительно к толкованию прецедентов Европейского Суда и обязал все арбитражные суды принимать во внимание эти требования при рассмотрении исков. Наконец, — и это самое главное, — Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 10 октября 2003 г. «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» указал судам общей юрисдикции, что применение ими Конвенции обязательно и должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда во избежание любых нарушений Конвенции.

Уместно напомнить положение пункта 1 статьи 46 Конвенции об «обязательной силе и исполнении постановлений»: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами». Наглядным примером закрепления этого положения является появление статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Рос-



Тезисы выступления
А.И. КОВЛЕРА¹,
СУДЬИ
ЕВРОПЕЙСКОГО
СУДА ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА,
ИЗБРАННОГО
ОТ РОССИИ,

на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия

«РОССИЙСКИЕ ДЕЛА
В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
(1998—2008 ГОДЫ)»

21 февраля 2008 г., г. Москва

сийской Федерации и статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а также вынесение на обсуждение изменений статей 392 и 395 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Похоже, навсегда прекратились разговоры о якобы «рекомендательном» характере постановлений Европейского Суда, о его «квази-судебных» функциях. В теории получил прописку тезис о судебном прецеденте как источнике права.

За истекшие 10 лет Россия зарекомендовала себя с точки зрения исполнения постановлений Европейского Суда как дисциплинированный участник Конвенции, особенно в части, касающейся принятия так называемых «индивидуальных мер». Сложнее обстоит дело с мерами общего характера, то есть мерами по устранению причин нарушений Конвенции и их профилактики.

Таким образом, за 10 лет выстроена солидная договорная, законодательная основа, правоприменительная практика по исполнению российским государством взятых на себя обязательств обеспечить каждому находящемуся под его юрисдикцией прав и свобод, определенных Конвенцией, этой основы основ современного европейского правопорядка.

2. Статистика. За 10 лет участия России в системе Европейского Суда поступило 46 685 жалоб против России (из общего числа 237 988 жалоб против 46 государств), что составляет 20%, то есть пропорционально доле населения России в общеевропейском населении.

Вынесено 397 постановлений в отношении России (из общего числа 8191), что составляет около 1% к поступившим из России жалобам. Для сравнения: 1714 против Италии, 1641 — против Турции, 588 — против Франции, 489 — против Польши, 372 — против Украины. Однако динамика постановлений в отношении России достаточно высокая: 82 постановления в 2005 году, 102 — в 2006 году, 192 — в 2007 году. Из общего числа 192 постановлений 2007 года в 175 установлено хотя бы одно нарушение, 6 дел выиграны Россией «вчистую», по 11 достигнуто мировое соглашение — по критериям Совета Европы вполне «достойная пропорция». В то же время резко увеличилось число запросов Суда («коммуникаций») властям Российской Федерации по отдельным жалобам (515 — в 2007 году, по сравнению с 380 в 2006 году и 341 в 2005-м).

За истекшие 10 лет более 26 тысяч жалоб на действия властей России уже признаны неприемлемыми либо по формальным основаниям (в порядке статьи 35 Конвенции), либо в силу того, что Суд признал, что заявители «утратили статус жертвы нарушения» Конвенции вви-

¹ Биографический очерк Анатолия Ивановича Ковлера был опубликован во 2-м номере журнала за 2008 год (*примечание редакции*).

ду принятых властями государства-ответчика мер по исправлению нарушения.

В настоящее время в стадии производства в Суде на 1 января 2008 г. находится 20 300 жалоб против России (около 26% от общего числа). Для сравнения: доля Турции — 12% (9150 жалоб), Румынии — 10% (8300), Украины — 7% (5800), Польши — 4% (3100), Италии — 4% (2900) (данные официального бюллетеня Европейского Суда: Survey of Activities/Aperçu, 2007 <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Reports/Annual+surveys+of+activity/>).

3. Более половины поступающих в Суд жалоб со всей Европы и более половины выносимых постановлений касаются нарушений статьи 6 Конвенции «Право на справедливое судебное разбирательство», которая предусматривает справедливое судебное разбирательство гражданского иска или уголовного дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Каждое понятие этой статьи несет нередко особую и автономную нагрузку, отсюда и большое число жалоб именно по этой статье. При этом каждая страна предстает со своим особым национальным «изъяном».

Из 175 констатирующих нарушения постановлений, вынесенных в 2007 году в отношении России, 138 касаются разных аспектов статьи 6 Конвенции. Львиную долю (более половины постановлений) составляет констатация факта неисполнения судебных решений по социальным вопросам (пенсии, пособия, выделение жилья внеочередникам). Но и в этой категории доминируют дела из Воронежской и Ростовской областей. Не исполняются судебные решения по детским пособиям — в ряде дел срок неисполнения более 5 лет, по черныбыльским пособиям (в деле «Александр Попов против России», постановление Европейского Суда от 5 апреля 2007 г., г. Шахты, не исполнено сразу 8 судебных решений по искам семьи умершего черныбыльца) и даже по компенсациям матерям погибших в Чечне солдат (дело «Вершинина против России», постановление Европейского Суда от 26 июля 2007 г., Пермская обл. — 2 года неисполнения). Значительному числу заявителей, ожидающих по несколько лет исполнения судебных решений, более 80 лет — этим жалобам решено предоставлять приоритет при рассмотрении. Другая особенность российских дел этой категории — рост числа военных пенсионеров и даже военнослужащих, годами ожидающих выплаты по суду надбавок к пенсиям, так называемых «боевых», и даже задолженностей по отпускам или командировкам. Из материалов дел видно, что в ряде случаев прокуратура возбудила уголовные дела против конкретных военкомов.

В ряде дел, там, где судебные решения до сих пор не исполнены, Европейский Суд вынужден постановлять: «государство-ответчик должно в течение 3 месяцев обеспечить имеющимися у него средствами исполнение решения национального суда». Суду известно о происходящих изменениях в системе исполнительного производства и о законодательных инициативах, призванных повысить дисциплину исполнения судебных решений, однако в его распоряжении пока нет конкретных данных о правоприменительной практике в этом направлении.

Отмена в порядке судебного надзора вступивших в законную силу судебных решений по гражданским делам — вторая типично российская системная проблема. Нередко длительное неисполнение судебных решений сопровождается их последующей отменой надзорной инстанцией, что по критериям Конвенции несет в себе двойное нарушение — длительность процедуры (ибо исполнение судебного решения — составная часть гражданской процедуры) и нарушение принципа *res judicata*

(права, обретенного в суде) как основы правовой определенности. Нередко Европейский Суд отмечает, что в России надзор выступает формой скрытой кассации. Добавим — и средством давления на суды первой инстанции, слишком «щедро» удовлетворяющие иски граждан. Остаётся надеяться, что недавние инициативы Верховного Суда Российской Федерации по реформированию института надзора в гражданском судопроизводстве приведут к тому, что надзор будет применяться в исключительных случаях, а вся тяжесть по устранению судебных ошибок ляжет на полноценную кассацию.

Длительность судебной процедуры — менее типичное нарушение для российских дел (11 постановлений в 2007 году). Судебная волокита отмечена в основном в гражданском процессе (раздел имущества, квартирные споры), однако имеются примеры и чрезмерно длительной процедуры производства по уголовному делу (дело «Зементова против России», постановление Европейского Суда от 27 сентября 2007 г., г. Воскресенск Московской области — 6 лет рассмотрения в двух инстанциях обвинений в мошенничестве, вынесение оправдательного приговора).

Нарушение процессуальных гарантий. В ряде дел отмечены серьезные нарушения процессуальных гарантий при высылке или экстрадиции иностранцев (дело «Насруллоев против России», постановление Европейского Суда от 11 октября 2007 г.; дело «Лю и Лю против России», постановление Европейского Суда от 6 декабря 2007 г.) и даже гражданина России (дело «Гарабаев против России», постановление Европейского Суда от 7 июня 2007 г.). Однако наиболее типичное процессуальное нарушение — несвоевременный вызов представителей сторон в судебное заседание, особенно в кассационной или надзорной инстанции, либо отказ в ходатайстве о переносе заседания ввиду невозможности для истца или ответчика прибыть в суд ввиду позднего получения извещения. Видимо, и здесь назрела необходимость внесения определенных изменений в процессуальное законодательство, дающее недостаточно четкие указания о присутствии сторон в судебном заседании.

Новой тенденцией является констатация нарушения принципа публичности (гласности), когда оглашается только резолютивная часть судебного решения, а мотивировка становится известна сторонам значительно позже установленных процессуальных сроков; во многих судах пока еще отсутствуют электронные банки данных о судебных решениях, доступные гражданам и адвокатам (см. постановления Европейского Суда по делам «Дунаев против России» от 24 мая 2007 г., «Рякиб Бирюков против России» от 17 января 2008 г.).

Нарушения статьи 5 «Право на свободу и личную неприкосновенность». По числу этих нарушений Россия, наряду с Турцией и Польшей, входит в тройку «чемпионов». Только в 2007 году в 47 постановлениях по России констатируется нарушение различных аспектов статьи 5 Конвенции, прежде всего наличие стандартного набора аргументов в пользу избрания меры пресечения в виде содержания под стражей (тяжесть предъявленного обвинения, вероятность того, что обвиняемый скроется от правосудия, и т.п.) без индивидуализации положения обвиняемого вопреки указаниям статьи 99 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также нарушение предусмотренных законом сроков рассмотрения ходатайств об изменении меры пресечения. Речь идет о рудиментах советской карательной традиции почти в 100% случаев применять в качестве меры пресечения исключительно заключение под стражу, хотя новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

предусматривает и другие меры пресечения (подписку о невыезде, домашний арест, залог, личное поручительство). В своих прецедентах Суд неоднократно указывал, что не исключает заключения под стражу, но что со временем, особенно когда следствие завершено, необходимость в такой мере становится все более сомнительной (к тому же отмена или изменение меры пресечения предусмотрены статьей 110 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации). Так, в ряде дел заявители содержались в следственном изоляторе под стражей «за судом» более 2 лет (дело «Соловьев против России», постановление Европейского Суда от 24 мая 2007 г.; «Игнатов против России», постановление Европейского Суда от 24 мая 2007 г.). В деле «Шухардин против России» (постановление Европейского Суда от 26 июня 2007 г., г. Омск, обвинение в финансовом мошенничестве) срок предварительного заключения превышал 4 года. Суд также засчитал за нарушение и 5 дней просрочки исполнения постановления Верховного Суда Российской Федерации об освобождении заявителя из-под стражи. Между тем, по разным данным, только треть лиц, содержащихся в следственных изоляторах (нередко с превышением всех предусмотренных сроков), получают в качестве меры наказания лишение свободы... В ряде дел Суд констатировал нарушение принципа законности ареста и процессуальных гарантий в случае административного ареста (см. постановление Европейского Суда от 26 июля 2007 г. по делу «Махмудов против России»).

Нарушение статьи 5 Конвенции нередко констатируется в комбинации со статьей 3 Конвенции, запрещающей пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание. Как правило, речь идет об условиях содержания в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания — скученность, антисанитария, отсутствие необходимой медицинской помощи. Так, в деле «Фролов против России» (постановление Европейского Суда от 29 марта 2007 г.), обвиняемый содержался в ИЗ-47/1 («Кресты») с 12—14 сокамерниками в камере размером 8 кв. м при наличии 6 койко-мест, в питании отсутствовали мясо и яйца, из физических упражнений — 1 час прогулки... при хорошей погоде... В 2007 году впервые констатировал нарушения статьи 3 Конвенции по условиям содержания в течение 2 лет в следственных изоляторах, Суд также констатировал и нарушение статьи 13 Конвенции («Право на эффективное средство правовой защиты»), послав российским властям сигнал о наличии системной проблемы эффективной защиты прав заключенных (дело «Бенедиктов против России», постановление Европейского Суда от 10 мая 2007 г.).

Статьи 8 («Право на уважение частной и семейной жизни»), 9 («Свобода мысли, совести и религии»), 10 («Свобода выражения мнения»), 11 («Свобода собраний и объединений») напрямую не связаны с проблемами правосудия, но и дела этой категории проходят через сито судебной системы. Таких дел из России немного, но многие из них — «резонансные». Одно из них — «Кузнецов и другие заявители России» (постановление Европейского Суда от 11 января 2007 г.) касается длительной борьбы властей Челябинской области с региональной организацией «Свидетели Иеговы», кульминацией которой стал разгон собрания по обучению глухонемых Библии, причем разгон состоялся по инициативе и при личном участии Главной комиссии по правам человека при губернаторе Челябинской области.

Ряд дел связан с уголовным преследованием журналистов за критику в адрес местных властей (дело «Кра-

суля против России» (постановление Европейского Суда от 22 февраля 2007 г., г. Ставрополь); дело «Чемодуров против России» (постановление Европейского Суда от 31 июля 2007 г., г. Курск); дело «Дюльдин и Кислов против России» (постановление Европейского Суда от 31 июля 2007 г., г. Пенза); дело «Филатенко против России» (постановление Европейского Суда от 6 декабря 2007 г., Тыва)). В деле «Дзавадов против России» (постановление Европейского Суда от 27 сентября 2007 г., г. Белгород) отказано в регистрации газеты «Письма президенту»; мотивировка суда — «название газеты содержит сведения, не соответствующие действительности» (по логике белгородского суда только Администрация Президента Российской Федерации вправе издавать газету с таким названием). Следует, однако, отметить, что события по этим делам относятся ко времени (2000—2003 гг.) до принятия постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 г. «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц».

К отдельной категории следует отнести и так называемые «чеченские жалобы» — их Судом зарегистрировано более 200, по 25 уже вынесены постановления, констатирующие как нарушения статьи 2 Конвенции («Право на жизнь»), в связи с гибелью родственников заявителей в ходе активных контртеррористических операций 1999—2000 гг. либо исчезновением людей, так и статьи 3 («Запрещение пыток»). Практически во всех случаях констатируется отсутствие эффективного расследования совершенных преступлений против личности, несоблюдение процессуальных гарантий лиц, признанных потерпевшими.

Участие России в системе Конвенции призвано совершенствовать на национальном уровне механизм защиты элементарных прав и свобод человека и гражданина. Отмеченные изменения в российском законодательстве, постановления и решения высших судов Российской Федерации, нормативные акты ряда ведомств в значительной мере стимулированы правовыми позициями Европейского Суда, стандартами Совета Европы. Эти позиции и стандарты уязвимы для критики. Несомненно одно — Европейский Суд стоит на позиции бдительного стража исполнения государствами добровольно принятых на себя обязательств по защите прав всех, кто находится под их юрисдикцией, иными словами — в сфере их ответственности. В 2007 году Суд зарегистрировал жалобы из всех без исключения 47 государств-участников. При этом Суд неоднократно напоминал, что является лишь субсидиарным средством правовой защиты, когда исчерпаны все национальные средства. Иными словами, центр тяжести правозащитной деятельности по-прежнему остается в государствах — участниках Конвенции, которые Суд регулярно посылает сигналы о наличии тех или иных проблем.

Блестящий пример реагирования на эти сигналы — Италия: из 1714 постановлений последних 10 лет на 2007 год пришлось лишь 67, в последние годы резко упало число жалоб из этой страны, некогда «чемпиона» по всем показателям. Это значит, что в минувшие годы на национальном уровне приняты законодательные и правоприменительные меры, позволившие гражданам использовать прежде всего национальные средства защиты своих прав. Из 50 «британских» постановлений, вынесенных в 2007 году, 24 — постановления о дружественном урегулировании спора и снятии жалобы с рассмотрения.